

HEITOR DE AZEVEDO PICANÇO PERES NETO

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NA VISÃO
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

MACAPÁ
2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM DIREITO AMBIENTAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NA VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mestrando: HEITOR DE AZEVEDO PICANÇO PERES NETO

Dissertação apresentada à banca examinadora da Universidade Federal do Amapá como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas, sob orientação do Prof. Dr. Carmo Antônio de Souza.

MACAPÁ
2010

HEITRO DE AZEVEDO PICANÇO PERES NETO

**A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NA VISÃO
DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Banca examinadora:

Prof. Dr. Carmo Antônio de Souza
Orientador

Prof. Dr. Adalberto Carvalho Ribeiro
Membro

Prof. Dr. José Alberto Tostes
Membro

Prof. Dr. Ricardo Ângelo Pereira de Lima
Membro

Aprovado em:
Data: 21/05/2010

A Deus, que me concedeu o dom da vida, me proporcionando saúde e força nos momentos mais difíceis.

A minha mãe Heiliana, a quem devo por tudo o que sou, incansável em sua luta diuturna para me proporcionar um futuro digno.

Ao meu pai, que mesmo distante não se furtou a me prestar auxílio intelectual, financeiro e emocional.

Aos meus avós, pessoas maravilhosas que sempre velaram por mim.

A minha esposa Elilene, por seu amor incondicional, carinho, companheirismo e paciência, suportando por vezes minha ausência.

Ao saudoso amigo Paulo Melo, que certamente enche o coração de toda turma de 2007 com muita saudade (*in memoriam*).

AGRADECIMENTOS

Sobretudo a Deus, pelas bênçãos que me tem concedido, pelas pessoas maravilhosas que colocou em meu caminho e pela oportunidade única de estudar a belíssima Ciência do Direito.

A Universidade Federal do Amapá - UNIFAP, que me deu todo apoio para a conclusão deste trabalho.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Carmo Antônio de Souza, por ser um aliado na hora da elaboração deste trabalho, mantendo sempre a sua paciência, tranquilidade e dedicação, repassando a mim um pouco de seu vasto conhecimento.

Aos meus pais que me proporcionaram toda a estrutura material e emocional para que pudesse desenvolver esta dissertação.

Ao meu tio Antônio Carlos Góes por seu incentivo em sempre acreditar na minha capacidade intelectual.

A minha amada esposa Elilene, pelo amor com que me incentivou a desenvolver este trabalho, pelo carinho e pela paciência a mim dedicada.

A todos aqueles que contribuíram de forma direta ou indireta para a realização deste trabalho.

“O membro da sociedade tem a obrigação de cumprir uma certa função social. Os atos que realiza para este fim têm valor social e serão socialmente protegidos. Não existem direitos dos indivíduos, não existem direitos dos governantes, não existem direitos dos grupos sociais, quaisquer que sejam eles; não existem a não ser que tenham uma função social que cumprir e a proteção assegurada para todos os atos realizados em vista desta função e só para estes e na medida em que se realizam em vista de tal função.”

León Duguit

RESUMO

A função social da propriedade rural na visão do Supremo Tribunal Federal.

O presente estudo visa traçar uma análise da função social da propriedade rural, bem como dos dispositivos legais que regulamentam referido instituto no ordenamento jurídico brasileiro, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. O princípio da função social, tal como previsto no ordenamento jurídico brasileiro, tem como objetivo conceder legitimidade jurídica à propriedade, tornando-a associativa e construtiva. Além disto, visa resguardar os fundamentos e diretrizes fundamentais da Constituição Federal, notadamente no que diz respeito à utilização racional e adequada da terra, ao aproveitamento adequado dos recursos naturais disponíveis e à preservação do meio ambiente, ao respeito à legislação que disciplina as relações do trabalho e à preservação do bem-estar de empregados e trabalhadores. Assim, destaca-se a importância do papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal, na qualidade maior intérprete e de guardião da Constituição Federal, para a garantia de efetivação dos comandos constitucionais que regulamentam o direito de propriedade rural e sua função social.

Palavras-chave: Propriedade Rural, Função Social, Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The social function of the rural property in the vision of the Supreme Federal Court.

The present dissertation seeks to make an analysis of the social function of the rural property, as well as an analysis of the laws that regulate referred institute in the national legal system based on the jurisprudence of the Supreme Federal Court. The principle of the property's social function, just as foreseen in Brazilian juridical system, has the objective to grant juridical legitimacy to the property, turning it associative and constructive. Besides, it seeks to protect the foundations and fundamental guidelines of the Federal Constitution, mainly of what is related to the rational and adapted use of the ground, to the use of the available natural resources and the preservation of the environment, to the respect to the legislation that disciplines the relationships of labor and to the preservation of the laborer's well-being. So, it's evidenced the importance of the role exercised by the Supreme Federal Court, as the interpreter and guardian of the Federal Constitution, for the warranty of the effectiveness of the constitutional commands that regulate the right of rural property and its social function.

Keywords: Rural Property, Social Function, Supreme Federal Court.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 – O DIREITO DE PROPRIEDADE.....	15
1.1. Evolução histórica do direito de propriedade.....	15
1.2. A propriedade rural no Brasil.....	26
1.2.1. A propriedade no Brasil Colônia	26
1.3 O direito de propriedade nas Constituições brasileiras	31
CAPÍTULO 2 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL.....	41
2.1. A função social da propriedade	41
2.2. A evolução da função social da propriedade no direito brasileiro.....	46
2.3. Os elementos de realização da função social da propriedade rural	52
2.3.1 Aproveitamento Racional e adequado (Art. 186, I da CF).....	55
2.3.1 Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (Art. 186, II da CF).....	57
2.3.2 Observância das disposições que regulam as relações do trabalho (Art. 186, III da CF)	61
2.3.3 Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Art. 186, IV da CF).....	63
CAPÍTULO 3 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NA VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	65
3.1. O papel do Poder Judiciário na efetivação da função da função social da propriedade	65
3.2. A função social da propriedade rural segundo a jurisprudência do STF – relato jurisprudencial	70
3.3. Considerações críticas	92
CONSIDERAÇÕES FINAIS	95
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	99

INTRODUÇÃO

A presente dissertação desenvolve-se a partir da análise da função social da propriedade rural, bem como dos dispositivos legais que regulamentam referido instituto no ordenamento jurídico brasileiro, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

O princípio da função social, tal como previsto no ordenamento jurídico brasileiro, tem como objetivo conceder legitimidade jurídica à propriedade, tornando-a associativa e construtiva. Além disto, visa resguardar os fundamentos e diretrizes da Constituição Federal, notadamente no que diz respeito à utilização racional e adequada da terra, ao aproveitamento adequado dos recursos naturais disponíveis, à preservação do meio ambiente, ao respeito da legislação que disciplina as relações do trabalho e à preservação do bem estar de empregados e trabalhadores.

O presente estudo justifica-se na medida em que, na solução de litígios agrários, a aplicação das disposições que prevêm uma função social a ser cumprida pela propriedade rural não só garantem a eficácia de tais normas, mas também passa a servir como um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social, de extrema relevância na busca pela realização dos valores sociais atrelados à propriedade rural pelo legislador constituinte de 1988.

Neste sentido, torna-se pertinente indagar: de que forma e em que medida os julgados do Supremo Tribunal Federal, na qualidade de intérprete e de guardião da Constituição Federal, tem refletido na questão da efetivação dos comandos constitucionais que regulamentam a propriedade rural e sua função social?

Da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, torna-se possível compreender como essa Corte Constitucional vem decidindo os casos levados ao seu conhecimento, interpretando as disposições legais correlatas, de forma adequá-las às normas constitucionais que regulamentam a propriedade rural e sua função social.

Neste sentido, uma análise preliminar sobre a temática trabalhada nos leva à hipótese de que a proteção ao direito individual de propriedade tem se tornado um fator de impedimento para que o Supremo Tribunal Federal confira maior efetividade

às disposições constitucionais que regulamentam a função social do imóvel rural, que não tem constituído fator primordial de decisão em seus julgados. Além disto, é possível deduzir que, nos julgados do Supremo Tribunal Federal, os elementos constitucionais de realização da função social do imóvel rural tem apenas sido reafirmados como valores sociais a serem protegidos, sem que, na maior parte dos casos, isto tenha maior relevância na solução dos litígios. As menções aos requisitos de realização da função social do imóvel rural, na maioria dos julgados do Supremo Tribunal Federal, tiveram muito mais um caráter pedagógico, de como deveria ser realizada tal função em âmbito geral, do que coercitivo, quer dizer, de como devem ser efetivada a função social do imóvel rural em cada caso analisado.

Assim, o presente estudo tem como maior pretensão a de construir uma análise jurídica acerca das disposições que regulamentam a função social da propriedade rural no Brasil, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, de forma que se possa compreender como e em que medida os julgados do Supremo Tribunal Federal tem contribuído para a efetivação da função social do imóvel rural.

Para tanto, será necessário discorrer sobre alguns aspectos históricos do direito de propriedade, de forma que seja possível perceber as várias transformações pelas quais passou referido instituto, que ora apresentava caráter individual, ora apresentava caráter coletivo ou social, até a consolidação da idéia de que a propriedade deveria atender a uma finalidade social.

Além disto, se faz imprescindível discorrer sobre o surgimento da doutrina da função social da propriedade, abordando sua origem, significado, bem como sua evolução no direito brasileiro.

Por fim, torna-se imperioso discorrer sobre o papel do Poder Judiciário para a garantia de efetiva proteção à propriedade rural, analisando a forma pela qual os julgados do Supremo Tribunal Federal refletiram na questão da efetivação das normas constitucionais que disciplinam a função social da propriedade rural.

Ao mesmo tempo em que se garante efetividade aos comandos constitucionais que regulamentam a função social da propriedade rural, também se está protegendo valores sociais de extremada relevância para a sociedade brasileira, principalmente no que diz respeito à relação do homem com a terra.

Neste sentido, torna-se de extrema relevância entender se, como guardião maior da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal, através de seus julgados, tem assegurado a proteção a tais valores sociais, garantindo efetividade aos comandos constitucionais que regulamentam a função social do imóvel rural, ou se, por outro lado, os julgados de nossa Corte constitucional tem restringido a eficácia de tais disposições.

No plano acadêmico, a importância do presente estudo evidencia-se na medida em que, através dele, será possível compreender a forma pela qual o Supremo Tribunal Federal vem tutelando a propriedade rural. Também será possível compreender os limites a partir dos quais é possível exercer o domínio do imóvel rural sem desprezar a função social que lhe é inerente, de acordo com a visão de nossa Corte Constitucional.

Assim, como bem se pode observar, o presente estudo será desenvolvido com base no método hipotético-dedutivo, pelo qual parte-se de um problema geral ao qual é oferecida uma solução prévia, que poderá ser validada ou falseada.

Para explicar o problema são formuladas conjecturas ou hipóteses das quais se deduzem conseqüências que deverão ser testadas ou falseadas. Em tal método procuram-se evidências empíricas para derrubar ou corroborar as hipóteses. Quando não se consegue falsear a hipótese, tem-se a sua corroboração provisória, já que não definitivamente confirmada, uma vez que a qualquer momento poderá surgir fato que a invalide.

A utilização do método hipotético-dedutivo se justifica, no presente estudo, na medida em que os conhecimentos disponíveis sobre o tema tratado são insuficientes para explicar a questão da efetivação da função social da propriedade rural à luz dos julgados do Supremo Tribunal Federal, surgindo, desse modo, o problema anteriormente mencionado, relacionado à eficácia dos dispositivos constitucionais que regulamentam a função social do imóvel rural à luz dos julgados de nossa Corte Constitucional.

A metodologia utilizada para a elaboração deste estudo demandou, como técnica de pesquisa, o levantamento bibliográfico do assunto por meio de doutrinas e artigos científicos, que foram fichados e analisados.

A partir disto, utilizou-se o método comparativo, segundo o qual é realizada a pesquisa de dois ou mais fenômenos ao mesmo tempo ou ao longo de um período, comparando-os entre si, identificando e privilegiando as diferenças e semelhanças.

Neste sentido, foi utilizado o método comparativo diacrônico, pois o estudo da propriedade-bem (de natureza absoluta) e da propriedade função (que serve de instrumento de realização de valores sociais) abrangeu épocas distantes do tempo, conforme a evolução do direito de propriedade e do surgimento da doutrina da função social.

Também foi utilizado o método funcionalista, que se justifica no presente estudo por levar em consideração que a sociedade é formada por partes diferenciadas, cada uma com funções específicas na vida social, mas as partes somente podem ser bem compreendidas pela função que desempenham no todo.

Assim, a percepção da importância da questão da efetivação, através dos julgados do Supremo Tribunal Federal, dos comandos constitucionais que regulamentam a função social inerente à propriedade rural, somente será verdadeiramente compreendida quando a propriedade rural for considerada como um instrumento de realização de um fim maior, quer dizer, como parte em uma estrutura complexa de mecanismos de realização de valores sociais constitucionalmente protegidos.

Além disto, foi procedido o levantamento da legislação correlata ao assunto tratado, bem como a pesquisa dos julgados do Supremo Tribunal Federal sobre a questão da função social da propriedade rural.

A pesquisa por julgados foi realizada através do site do Supremo Tribunal Federal, com a utilização de argumentos de pesquisa diretamente relacionados com o tema tratado, tais como “propriedade rural”, “imóvel rural”, “função social”, “desapropriação”, “reforma agrária”, etc.

Buscando evitar que o debate acerca da função social da propriedade rural fugisse à visão do Supremo Tribunal Federal mais consentânea com a ordem constitucional vigente, foram selecionados somente os julgados publicados a partir de outubro de 1998, quando foi promulgada a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, até o mês de maio de 2010, quando encerrada a pesquisa.

Os julgados encontrados foram analisados e agrupados de acordo com o objeto de decisão. Cada grupo foi formado de acordo com a similaridade do objeto do julgado com o objeto de outro julgado considerado como precedente, independentemente do ano em que foram publicados, visando com isto, facilitar a ordenação de idéias a serem debatidas.

O presente estudo se divide em três capítulos organizados sistematicamente, com o objetivo de facilitar a compreensão do tema abordado.

O primeiro capítulo cuida de alguns aspectos da evolução histórica do direito de propriedade, destacando-se as principais disposições que regulamentaram a propriedade rural no Brasil até o advento da Constituição Federal de 1988.

Em passo seguinte, disserta-se sobre a função social da propriedade rural tal como regulamentada no ordenamento jurídico brasileiro, ocasião em que são esboçados os elementos de realização da função social do imóvel rural.

Logo em seguida, são tecidas algumas considerações sobre a importância das decisões judiciais para a garantia do direito de propriedade, destacando-se a relevância das decisões do Supremo Tribunal Federal para a questão da efetivação da função social da propriedade rural.

Por fim, são analisados os principais acórdãos do Supremo Tribunal Federal sobre o tema, de forma que se possa perceber a maneira pela qual essa Corte Constitucional vem interpretando e aplicando as disposições legais que regulamentam a função social do imóvel rural, de forma que se possa compreender de que forma e em que medida os julgados analisados tem refletido na questão da efetivação da função social da propriedade rural.

CAPÍTULO 1 – O DIREITO DE PROPRIEDADE

1.1. Evolução histórica do direito de propriedade

Nos dizeres de Caio Mário da Silva Pereira (1981), a propriedade incita no homem o desejo de “buscar-lhe o conceito, determinar-lhe a origem, caracterizar-lhe os elementos, acompanhar-lhe a evolução, justificá-la ou combatê-la”.

Neste sentido, para que se possa saciar a ânsia que o instituto da propriedade provoca no homem no sentido de compreendê-lo, tal como regulamentado pelo ordenamento jurídico brasileiro atualmente, abrangendo seu significado, conteúdo e amplitude, é necessário que se faça um resgate histórico de sua trajetória evolutiva, identificando os principais traços característicos do direito de propriedade em cada fase da história do homem e de sua vida em sociedade.

Isto porque o instituto da propriedade sofreu profundas transformações no curso da história, de modo que seu conteúdo sempre variou de acordo com o momento histórico vivido pelo homem e com o modelo social de Estado adotado em cada época e em cada sociedade.

Certamente, o conceito hodierno de propriedade é produto de transformações que remontam às raízes históricas do instituto. Tanto é assim, que Isabel Christine Silva de Gregori (2007, p. 22), ao dissertar sobre o assunto, afirma que “ao longo das sucessivas épocas, a trajetória do instituto da propriedade sempre esteve atrelada à história do homem e a organização política, social e jurídica do Estado”.

No mesmo passo, Daniela Gomes (2007, p. 14) destaca que:

A propriedade não foi sempre a mesma. Não há, na história da humanidade, um conceito único de propriedade que seja imutável. Por essa razão, para que não haja um entendimento inadequado de seu conteúdo, faz-se necessária uma abordagem no contexto político, econômico, social e histórico do direito de propriedade ao longo do tempo.

Anderson Santos (2008, p. 15), por sua vez, assevera que:

A propriedade nesse avanço histórico vai se amoldando conforme as concepções filosóficas, sociais e políticas de cada tempo. De coletiva a individual absoluta e suas atenuantes posteriores, característica essa resultante do meio e situação temporal aos quais a propriedade estava ou está submetida. Diante deste vínculo, a análise histórica é de fundamental importância para que se entenda o porquê das várias tendências que nortearam o conceito de propriedade, ora para um compartilhamento harmônico, ora para utilização egoística e déspota, até chegarmos ao conceito mais social da atualidade, mas que ainda necessita de lapidação e efetividade.

Impõe-se, dessa maneira, para uma melhor compreensão do tema proposto, um resgate das origens, do percurso histórico evolutivo do instituto da propriedade no tempo, destacando as principais características do direito de propriedade em cada época, desde o tempo em que emergiram as primeiras noções do que hoje se pode chamar de propriedade, até os dias atuais.

Ao discorrer sobre o tema, Aline Felipe Pacheco Sartório (2006) relaciona a origem da propriedade aos primórdios da humanidade. Defende a autora que o homem, por constituir um ser eminentemente social e que sempre necessitou de espaço e de objetos para desempenhar suas mais básicas atividades, precisava preservar o que lhe seria próprio, quer dizer, o que constituiria sua propriedade

Enfatiza a Autora que:

A propriedade é apontada como existente desde os tempos mais remotos da civilização humana, uma vez que por se tratar de um ser gregário com tendência a viver com outros da mesma espécie, o homem precisava ocupar um determinado espaço e ter objetos que permitissem o desenvolvimento de suas atividades mais básicas como caçar para comer. Mesmo que esse homem vivesse em grupos nômades, ainda assim havia necessidade de preservar o que lhe era próprio, mesmo que fosse o resultado de sua caça ou os instrumentos utilizados em tal atividade. E tudo isso seria então sua propriedade (SARTÓRIO, 2006, p. 53)

No mesmo sentido, Gregori (2007, p. 22) situa cronologicamente o primeiro estágio evolutivo do instituto da propriedade na pré-história, período que, segundo a autora, “remonta o surgimento do homem e se estende até o advento da escrita, em 3.500 a.C”.

Sustenta a autora que “esta época foi marcada pela apropriação dos bens considerados como indispensáveis para a sobrevivência, tais como os frutos e os objetos utilizados como instrumentos” (GREGORI, 2007, p. 22).

Por outro lado, Gomes (2007) alerta para o fato de que na pré-história, época denominada pela autora como “período selvagem”, a noção de propriedade não teria as mesmas feições conceituais a ela atribuídas pela sociedade contemporânea, pois, a relação de domínio ente homem e as coisas que lhe eram úteis seria estabelecida por uma ordem jurídica natural.

Tal assertiva pode ser percebida das lições abaixo, nas quais Gomes (2007, p. 15) destaca que:

Nos primórdios de sua existência, especificamente no período pré-histórico, o homem era nômade e de comportamento similar às outras espécies de animais, ou seja, vivia em um estado selvagem, coletando frutos e exercendo a caça. Com a domesticação de animais, o cultivo de plantas e a utilização da cerâmica, o homem atinge o estado de barbárie. Posteriormente, com a fundição do minério e a invenção da escrita, há a passagem do estado de barbárie para o estado de civilização. Mesmo no período selvagem, o homem já tem noção de propriedade, seja de sua canoa ou de seu instrumento de caça. Entretanto, é com a domesticação de animais e o cultivo de plantas, no ano de 10.000 a.C., que o homem passa a fixar bases geográficas. Ocorre que, nesses períodos, a noção de propriedade não assume as feições atualmente dadas pela sociedade, de tal forma que a relação de domínio exercida pelo homem sobre o objeto era condicionada e legitimada por uma ordem jurídica natural, com vistas a assegurar-lhe a satisfação das necessidades mais prementes.

Evidentemente, o que se pode abstrair como a noção inicial do conceito de propriedade, originário do período pré-histórico, não guarda o mesmo significado com o que hoje em dia se entende como tal.

Porém, não se deve desprezar que neste período, que remonta ao surgimento da espécie humana, o homem, ao desenvolver atividades com vistas à satisfação de suas próprias necessidades, valendo-se de objetos e consumindo o alimento obtido como resultado da caça, passou a estabelecer elos de interesse (ligação) em relação a tais coisas, pois o homem possui a tendência natural de querer se assenhorear do que lhe é útil.

Pode-se dizer, desta forma, que este elo entre o homem e determinado objeto (o que hoje entendemos por bem) que lhe é útil e existe na natureza em quantidade finita, observado desde o período pré-histórico, com acima exposto, seguramente constitui uma das bases não só do direito de propriedade, mas de todo o direito, eis que

o direito, consoante afirma Marcelo Abelha Rodrigues (2003), pode ser definido como o interesse (elo estabelecido entre o homem e determinado bem da vida) juridicamente protegido.

Com o passar do tempo, o homem multiplicou-se e precisou se adaptar a novas necessidades, principalmente diante das dificuldades em locomover-se em busca de alimentos e clima favorável. Por tais motivos, o homem, gradualmente, começou a organizar-se em grandes grupos e a dominar técnicas de cultivo de vegetais, passando a domesticar animais, o que acabou por fixá-lo em determinadas regiões (BARROS, 2008).

Naturalmente, como lembrado por Gregori (2007), as transformações ocorridas com o abandono da vida nômade e das atividades de caça fizeram com que o homem estreitasse seu vínculo com a terra, nela fixando-se para a prática da agricultura e domesticação de animais.

Com o surgimento da escrita, o homem passa ao estado de civilização. Inicia-se o período denominado de antiguidade ou idade antiga.

Para os povos do antigo oriente, dentre os quais destacamos os persas, egípcios, hebreus e babilônios, a propriedade da terra era coletiva, pertencente ao grupo social, com exceção de alguns utensílios de uso pessoal. Além disto, a relação entre o grupo social e a terra apresentava um caráter místico pelo qual à propriedade se atribuía à noção de algo divino, sagrado (GREGORI, 2007).

Por outro lado, é com os povos da antiguidade clássica (Grécia e Roma) que a propriedade começa a incorporar um caráter individualista, consoante Ieciona Gomes (2007, p. 16), nos termos seguintes:

Na sociedade grega e romana, a propriedade privada começa a existir a partir de uma modificação na organização gentílica. É com os gregos e os romanos que a propriedade passa a incorporar o caráter individualista.

Antonio Riccitelli (2009) vaticina que em Roma e na Grécia antiga a idéia da propriedade privada era vinculada aos bens próprios de uma família, destacando que “naquela época a propriedade privada, bem como a organização familiar e a religião doméstica, integravam uma constituição social, ou a organização institucional da sociedade”.

Para Anderson Santos (2008), o direito sagrado, indivisível, familiar e individual da propriedade constituía o próprio fundamento da *polis* Grega, o que, segundo o autor, explica o porquê da tamanha preocupação dos cidadãos gregos com a proteção da cidade.

Gomes (2007) afirma que foi entre os gregos que surgiram os primeiros impulsos rumo à propriedade privada, como resultado de um processo que também gerou o fortalecimento da família. Consoante os ensinamentos da autora:

Entre os gregos, a “gens” na sua forma primitiva se fundamentava na concepção de grupo de consangüíneos, e com certo grau de parentesco, a propriedade, de início, tinha o aspecto de ser comum a todos. Com a introdução do direito paterno em substituição ao direito materno, houve a acumulação de riquezas pela família, em função, principalmente da instituição da herança. A partir daí, verifica-se que foi entre os gregos que apareceram os primeiros impulsos à propriedade privada (GOMES, 2007, p. 16).

Além disto, Gomes, ao descrever o regramento da terra em Esparta e Atenas, ressalta o caráter individual atribuído à propriedade na Grécia antiga, destacando sua importância para a estrutura da *polis*. Para a autora:

A propriedade era fundamental na estrutura da polis. Em Esparta, a venda de terras era expressamente proibida, assim como a casa e o túmulo eram inalienáveis. Quem conferia lotes de terra aos homens adultos era o Estado. Esse direito de propriedade era condicionado à exploração com eficiência, caso contrário, o Estado tomava-o e repassava-o a alguém capaz de fazê-lo. Em Atenas, somente os cidadãos poderiam possuir terras. Nesse caso, a posse encontra-se intimamente ligada à cidadania. Não havia nenhuma vedação expressa à venda de terras, entretanto, quem as vendesse perderia o direito de ser cidadão grego (GOMES, 2007, p. 17).

Observa-se, portanto, que na Grécia antiga a propriedade está intimamente atrelada à estrutura do Estado e da família, sedimentando-se com base em um caráter mais individualista, que nem por isto desincumbia o proprietário de atender a função de produção conferida à propriedade, ou seja, de primar pelo uso social da terra.

Como observado por Santos (2008, p. 18), podemos dizer que na Grécia, “apesar da era individualista que se iniciava, constatamos um rigor na preocupação

com o uso social das terras distribuídas, pois deveriam cumprir à risca sua função de produção, sob pena de confisco do Estado”.

De forma semelhante ao que aconteceu na Grécia, em Roma, o instituto da propriedade possuía estrita ligação com a religião e com a família.

Assim, a propriedade em Roma, que inicialmente possuía caráter coletivo, paulatinamente ganhou contornos de direito individual e absoluto, o que se processou como resultado desta íntima ligação com a religião e a família, que constituíam a base da sociedade Romana.

A síntese do processo de transformação da propriedade em Roma, que inicialmente era de uso coletivo e que, com o passar do tempo, em fase posterior da história romana, adquiriu contornos de direito individual e absoluto, é descrita por Anderson Santos, nos termos seguintes:

Em Roma não fora diferente, a matéria propriedade foi amoldando-se aos anseios daquele povo com o passar dos anos. As características iniciais se assemelham às gregas, onde num primeiro momento o uso coletivo prevaleceu, passando mais adiante pela propriedade patriarcal, em que a família dirigia a terra. Com o *pater familias* a exploração da terra era feita pelo chefe da família, que ao morrer transmitia sua propriedade aos herdeiros homens. A vinculação do bem com a família era tão forte que ele continuava a ser inalienável, não sendo permitida ao seu chefe qualquer negociação. Com o passar do tempo o poder da família foi perdendo força, em razão das diversas interferências da época, como o aprimoramento da mercancia e economia monetária, utilização desmedida do poder por parte do *pater familias*, além do progresso civil. Passa a ter destaque a vontade individual, que atinge a sua plenitude na relação com a terra (SANTOS, 2008, p. 19).

No mesmo sentido, ao dissertar sobre o instituto da propriedade em Roma, Gomes (2007) ressalta as mudanças pelas quais passou o instituto da propriedade, na medida em que, em um primeiro momento, no período de formação de Roma, a propriedade possuía caráter eminentemente coletivo, e que, aos poucos, com o fortalecimento da família e, posteriormente, do indivíduo, transformou-se de forma que a propriedade passou a ter caráter individual.

Conforme lições de Gomes (2007, p. 17):

A primeira forma de propriedade foram as tribos, que deram origem à formação da cidade. Em um primeiro momento, toda a terra cultivada

era da tribo, e a propriedade era coletiva. Em um segundo momento, a propriedade passa a ser familiar e somente os filhos homens eram herdeiros. Em um terceiro momento, a propriedade passou a ser individual, ou seja, essa concentração de poderes no grupo familiar perdeu o vigor e passou a se focalizar no indivíduo. Assim, cada integrante do grupo familiar foi adquirindo direito individual, o que acarretou a mudança do traço familiar da propriedade para a característica da individualidade.

Esta transformação ocorrida em Roma, onde a propriedade, que inicialmente servia ao uso coletivo e que depois se consolidou como um direito individual, também é observada por Gregori (2007, p. 24), para quem:

Nos primórdios da cultura romana, ainda que tenham desenvolvido duas formas de propriedade coletiva – da *gens* e da família, identifica-se o início do sentido individualista do direito de propriedade. A propriedade pertencia à cidade ou *gens*, onde cada indivíduo poderia possuir uma restrita fração de terras, porém somente eram passíveis de alienação os bens móveis. Posteriormente, com o desaparecimento dessa propriedade coletiva da cidade, a propriedade passou a pertencer à família e seu acesso era restrito ao chefe de família – *pater familias*, que passou a administrar de forma absoluta o patrimônio familiar.

Como bem se observa da história de Roma, a propriedade coletiva, pertencente a cidade cedeu espaço para a propriedade familiar, administrada pelo *pater familias*. Além disto, a propriedade em Roma ainda passou por um último estágio onde o caráter individualista foi ainda mais acentuado.

Na última fase da trajetória da civilização romana – período do Baixo Império - houve uma mudança na concepção do direito de propriedade, que passou a ter um acentuado caráter individualista, identificado como um direito absoluto, exclusivo e perpétuo (*jus utendi, jus fruendi e jus abutendi*). Tais características conferiam ao titular o poder de utilizar-se da coisa, o poder de perceber os frutos, e o poder de consumir ou alienar. Esta circunstância se evidenciou com o advento do *Corpus Juris Civilis*, no qual Justiniano, imperador de Roma, sistematizou todas as fontes antigas do Direito Romano e sua harmonização com o direito então vigente que vigorou até a tomada de Constantinopla pelos turcos, no século XV (GREGORI, 2007, p. 25).

Com a passagem do traço coletivo para uma propriedade de índole individual e absoluta, o proprietário passou a ser assistido por um direito irrestrito de utilizar sua propriedade segundo seu próprio talante. Este teria sido o ponto de origem de três atributos do domínio: *jus utendi*, o *jus fruendi* e o *jus abutendi* (GOMES, 2007).

Neste ponto, Munira Hanna chama a atenção para o fato de que, com o tempo, o caráter absoluto atribuído ao direito de propriedade em Roma foi cedendo espaço a limitações de ordem pública, ética, higiênica e prática. Nos dizeres da autora, “admitiu-se o uso e o gozo da propriedade e, até abusar dela, desde que não causasse danos à propriedade ou aos direitos dos outros, já havendo preocupação com o direito de vizinhança” (HANNA, 2006, p. 15).

Entendimento semelhante é o exposto por Gregori, segundo a qual:

O caráter absoluto da propriedade romana vai, gradativamente sofrendo limitações legais, as quais podem ser inspiradas em motivos de várias ordens: pública, privada, ética, higiênica ou prática. Deste modo, é admitido usar e fruir da propriedade, inclusive abusar dela, desde que isto não ofereça danos à propriedade ou aos direitos de outrem, respeitando-se desta forma os direitos de vizinhança (GREGORI, 2007, p. 26).

Evidentemente, como fruto da própria evolução social, o instituto da propriedade em Roma certamente evoluiu de forma a mitigar o caráter individualista e absoluto, uma vez que, além de acarretar direitos ao proprietário, também passou a lhe impor abstenções e limitações.

Em sua fase final, o Império Romano passa por um período de desorganização política entre os séculos II e III d.C., caracterizada pelo enfraquecimento do poder Estatal, pela dispersão da população das cidades para a área rural e o crescimento dos latifúndios (SANTOS, 2008).

Neste momento da história de Roma, o Estado já não cuida adequadamente da proteção e bem estar dos cidadãos, de forma que as invasões bárbaras provocam desestabilização do Estado Romano, bem como a sensação de insegurança generalizada.

Com isto, a população das cidades e pequenos camponeses passaram a “se refugiar junto aos grandes proprietários, que alcançaram poder e autonomia para lutar por seus latifúndios, abrigando aqueles que lhes trouxessem cultivo e lucro em troca de segurança” (SANTOS, 2008, p. 22).

Assim, a idade medieval teve início com a queda do Império Romano, no ano de 476 d. C., e foi marcada por um contexto de crise urbana, originada por guerras

constantes e pela falta de proteção a que a população esteve submetida, findando-se em 1453 d. C., com a queda de Constantinopla.

Consoante lições de Cristiane Lisita (2004, p. 45):

A idade média foi, portanto, uma época em que coexistiram diversos ordenamentos jurídicos, sobretudo, na Europa. Foi um momento histórico marcado pela queda do Império Romano do Ocidente, e depois, do Império Romano Germânico. A volta ao meio rural foi o caminho para que se adquirisse certa segurança e poder para a aristocracia fundiária, já que não havia um Estado que pudesse resolver os conflitos sociais. Foi nessa passagem de urbano para rural que surgiu o feudalismo, com economia eminentemente agrícola, um sistema de senhores e vassalos, no qual se preferia, muitas vezes, ser servos a proprietário de terras e obter a proteção do senhor feudal.

Pelo que se pode verificar, no sistema feudal ocorreu uma bipartição do direito de propriedade em domínio direto e domínio útil.

O domínio direto era o do proprietário, muitas vezes o senhor feudal e outras vezes o próprio rei. Assim, o titular do domínio cedia parte dele a um vassalo, para que o mesmo pudesse explorar da forma que lhe parecesse mais correta, em troca de dias de trabalho, homens, armas, alimentos, etc. Se a cessão se dava a partir do rei, este o fazia em favor de um senhor feudal e este, por sua vez, o fazia para com terceiros, formando-se assim uma longa cadeia, que partia do soberano e podia chegar ao mais ínfimo servo (LIMA, 2006, p. 16).

Como se observa, durante o período medieval, os principais aspectos da propriedade romana, tais como caráter individual, a natureza absoluta e a índole privada, foram gradativamente postos de lado pelo sistema feudal.

Contudo, durante a baixa idade média, que compreendeu os anos de 1150 a 1474, observou-se um enfraquecimento do sistema feudal, ocasionando, sobretudo pelo reaparecimento das cidades em torno dos burgos, do fortalecimento do poder da igreja, da acentuação do absolutismo monárquico, bem assim em razão das cruzadas, das quais os senhores feudais participara por quase dois séculos para libertar a Terra Santa.

Neste sentido, Lisita leciona que:

O medo do banditismo nas estradas, em função das cruzadas, fez com que a vida rural se acentuasse junto aos castelos, fortificando-os, ergueram-se as vilas da baixa idade média, que contribuíram, mais tarde, para o surgimento das cidades. Com o fortalecimento da igreja, em função da divulgação do cristianismo (pelos visigodos), o rei se submetia á igreja, que por sua vez se tornou a grande proprietária fundiária para justificar seu poder. A propriedade imobiliária agrária pertencia aos “Servos de Deus”, e só a Igreja, em seus tribunais de inquisição, podia afirmar se eles eram ou não esses servos de Deus.

Na segunda fase, na Baixa Idade Média, as cidades se reestruturaram aos poucos, e o poder real tornou-se quase absoluto. Emergem novas formas de amenizar os conflitos sociais, as desigualdades entre os homens, principalmente entre pobres camponeses, servos e grandes latifundiários: os Pactos. Eram tratados entre o rei e seus súditos, com o aval do papa, legitimando o poder do rei, que deveria cumprir o que havia prometido (LISITA, 2004, p. 52).

A partir do século XVIII, a escola do direito natural passa a reclamar leis que definam a propriedade, de forma que a Revolução Francesa incorpora a noção individualista de tal instituto (VENOSA, 2003).

Consequentemente, o Código Civil Napoleônico, de 1804, que refletia a essência dos ideais da classe burguesa, colocou a propriedade privada como o núcleo central de todo o ordenamento jurídico.

Deste modo, como ressaltado por Lima:

O caráter de direito natural inato, contributo jusnaturalista, é, sofisticada e quase que imperceptivelmente, transformado em direito absoluto, acalmando-se o ardor revolucionário e acentuando-se o caráter conservador do *status quo* da classe vencedora (LIMA, 2006, p. 24).

Mais adiante, Lima (2006) ressalta que os valores relativos à propriedade contidos no Código Civil Napoleônico acabaram influenciando ordenamentos jurídicos de outros países da Europa e da América, que incorporaram em seus códigos regras semelhantes as francesas.

Já no séc. XIX, com o desenvolvimento industrial e com os avanços tecnológicos, ganha força a corrente dos movimentos socializantes da propriedade, conforme defende Marcelo Sciorilli (2007, p. 17), para quem, “ganha relevo, cada vez mais, a idéia de função social da propriedade, como veremos adiante, em contraste com a visão individualista do instituto”.

A função social, a partir de então, paulatinamente passa a constituir elemento intrínseco ao direito de propriedade, incorporando-se ao seu próprio conceito e forma que não se pode conceber direito de propriedade sem a função social que a ele é inerente.

Aos poucos, o direito de propriedade abandona o caráter individual e absoluto, reconhecendo-se, nele, um instrumento de realização de valores sociais e existenciais que devem ser primados como forma de resguardar não só os interesses e o bem-estar do proprietário, mas também e principalmente o bem comum.

1.2. A propriedade rural no Brasil

1.2.1 A propriedade no Brasil-Colônia

Os primeiros habitantes do Brasil, consoante a hipótese mais aceita, teriam chegado ao continente americano através de correntes migratórias originárias da Ásia, cruzando o estreito de Beringer ainda na era glacial.

Naquela época, que remonta aos primórdios da ocupação do território brasileiro, estendendo-se até o período da chegada dos portugueses ao Brasil, a posse da terra era comum às primeiras populações que habitaram o país (SOUZA, 2007).

Relativamente a isto, noticia Souza (2007, p. 21) que:

Os primeiros habitantes do território brasileiro não praticaram a apropriação individual da terra. Tampouco conheciam a idéia de propriedade privada. A terra era concebida como a grande mãe, de onde se retirava o sustento. Tanto é assim que ainda hoje os povos de língua Quéchua a chamam de “Pacha Mama”. A terra, portanto, era de uso comum dos povos.

A mudança desse padrão de utilização teve início com o processo de expansão comercial dos países europeus, mais especificamente, com a assinatura do Tratado de Tordesilhas, em 1494, entre Portugal e Espanha, que dividiu as descobertas territoriais no Ocidente entre os dois reinos. Após a chegada da tripulação comandada por Pedro Álvares Cabral ao Brasil, em 1500, a consequência concreta desse tratado foi a subsunção do território brasileiro à Coroa portuguesa e a seu ordenamento jurídico. Em 1504, Portugal instituiu o regime das sesmarias no Brasil. Com isso, buscava-se povoar e garantir o controle do território pelos portugueses.

Assim, no Brasil Colônia, o regramento da propriedade rural teve um início paradoxal, pois antes mesmo do descobrimento do Brasil, por ocasião de tratados como o de Alcáçovas (1479), a Bula Inter Coetera (1492) e o tratado de Tordesilhas (1494), posteriormente confirmado pela Bula Papal *Ea Quae* em 1504, as terras brasileiras já pertenciam a Portugal (RIBEIRO, 2009).

Ocorre, no entanto, que após o descobrimento, em que pese todo o potencial produtivo que poderia ter sido explorado de imediato pela Metrópole portuguesa,

Portugal não esboçou, por mais de 30 anos, qualquer interesse na exploração das terras brasileiras.

Nesta linha de raciocínio, Ribeiro (2009) menciona que:

Achando-se Portugal na disputa pela hegemonia econômica da Europa, deixou as terras brasileiras relegadas ao semi-abandono. Assim, excetuando a doação da Ilha de São João, atualmente Fernando de Noronha, doadas ao armador Fernão de Noronha, em 1504, a colonização, na prática, só se deu a partir de 1530, quando D. João III, nomeia Martim Afonso de Souza governador geral que, munido das Cartas Régias assinadas pelo rei, tem amplos poderes de conceder terras às pessoas que viessem consigo e quisessem aqui viver e povoar.

De fato, Portugal apenas voltou suas atenções às terras brasileiras quando se deu conta de que outros países europeus possuíam interesse em explorar o Brasil Colônia, de forma que perdurou 30 anos o período pelo qual a sua exploração permaneceu praticamente inerte (BARROS, 2008).

José da Costa Porto (1977, p. 23) historia que:

Ao longo dos primeiros trinta anos conhece-se apenas um caso de concessão de terra legitimada por decisão régia: é o da então denominada Ilha de São João – Fernando de Noronha -, doada em 1504 ao lusitano Fernão de Noronha, para nela lançar gado e produzir, sujeito ao pagamento dos dízimos, consoante se vê dos Anais Pernambucanos.

Sandra Vial (2003), por sua vez, menciona que o início do desbravamento das terras da colônia iniciou-se por meio das feitorias, entrepostos fortificados que negociavam com os nativos, recolhia e armazenavam produtos extraídos das terras nacionais para serem enviados à Corte Portuguesa. Das feitorias portuguesas podem-se destacar duas: a de Cabo Frio, datada de 1511 e a de Pernambuco, datada de 1516.

A bem da verdade, as feitorias nada mais eram do que entrepostos comerciais, servindo, também, como bases militares, motivo pelo qual não tiveram grande relevância no processo de colonização e ocupação territorial do Brasil.

Verifica-se que na prática a colonização do território brasileiro teve início somente a partir do ano de 1530, quando, consoante escólio de Vinícius Ribeiro (2009), “D. João III nomeia Martim Afonso de Souza Governador Geral, concedendo-

lhe, através das Cartas Régias, amplos poderes de conceder terras às pessoas que viessem consigo e quisessem aqui viver e povoar”.

Consoante lições de Sandra Regina Martini Vial (2003, 159):

Em 1532, D. João decidiu fazer, através da implementação das capitâneas hereditárias, a demarcação das novas terras desde Pernambuco até o Rio da Prata. Este processo de colonização estava vinculado às doações de terra, sendo que os critérios para tal distribuição não foram igualitários (como não são ainda hoje).

Sandra Vial (2003, p. 159) destaca, ainda, que “o Brasil foi dividido em 15 faixas horizontais, que foram doadas a quem pudesse, por conta própria, ocupar terras, explorá-las e governá-las em nome da Coroa”.

Vinícius Ribeiro (2009), comentando esta fase do processo de ocupação de terras no território brasileiro afirma que:

Para efetivar a colonização, Portugal vai aplicar aqui mecanismos já experimentados na metrópole, e em algumas ilhas atlânticas, com eficiência, e que, principalmente, não representavam encargos para a Coroa portuguesa. O regime sesmarial, "antigo costume verificado em algumas regiões da península ibérica, que consistia na divisão de terras particulares inproveitadas, ainda que contra a vontade do respectivo proprietário, para fins de distribuição entre aqueles que as quisessem explorar durante determinado período, mediante o pagamento de uma renda equivalente à sexta parte dos frutos produzidos", passa a ser aplicado no Brasil. De fato, esse regime não é um mecanismo novo ou sequer específico para a nossa terra, "tem sua origem em medidas constantes das Ordenações Afonsinas, que foram editadas em 1446, e numa Lei de 26 de junho de 1375, de D. Fernando, Rei de Portugal e Algarves".

Assim, o regime sesmarial fora adotado por Portugal para a ocupação e exploração do território brasileiro, eis que tal sistema não representava grandes encargos para a coroa portuguesa.

Leandro Ribeiro da Silva (2008, p. 70) menciona que o sistema de sesmarias consistia “em distribuir terras às pessoas que nelas já se encontrassem e a outras pessoas que neles desejassem viver, consoante os critérios adotados pelo governo, seus merecimentos, serviços e qualidades, contanto que as aproveitassem e as povoassem”.

Ricardo Maravalhas (2008) destaca que competia aos Capitães a distribuição de sesmarias, que deveriam ser exploradas e devidamente aproveitadas pelos

sesmeiros dentro de um prazo de cinco anos, sob pena de perda da terra e aplicação de multa.

Nos dizeres de Igor Tenório (1994, p. 33), citado por Sciorilli (2007, p. 21), ao comentar o sistema sesmarial tal como implementado no Brasil-Colônia:

As sesmarias não tinham uma área definida e variavam de acordo com a região. As concessões de terras, muito maiores do que o permitido em lei, feitas às pessoas mais chegadas do governo, deram origem ao espírito de latifúndio que até hoje perdura no Brasil. O princípio de que não se pode dar uma pessoa tratos de terra que ela não pudesse aproveitar deixou de ser seguido. Tornou-se costume que as pessoas mais afortunadas recebessem sesmarias.

Como bem se pode observar, a adoção do sistema sesmarial para a ocupação do território brasileiro deixou um triste legado de concentração de terras nas mãos de latifundiários, improdutividade, atraso na agricultura e de desigualdade social.

Em 1759, as Capitanias foram extintas, porém, acabaram por influenciar o estilo de propriedade rural do Brasil até os dias de hoje (BARROS, 2008). O sistema de sesmarias, em face da não concretização dos objetivos da sua instituição, foi extinto em 1822, a partir do que se iniciou o regime de posse sobre a terra, caracterizado pela ocupação daquele que destinava a terra para a produção (SOARES, 2007).

Pode-se dizer que o sistema de posse, no entanto, contribuiu para a formação de grandes latifúndios, eis que os posseiros buscavam ocupar cada vez mais terras, objetivando que sua posse fosse reconhecida. Neste contexto surgiu a Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850), conforme lições de Rafael Machado Soares (2007, p. 56), abaixo transcritas:

Diante da ocupação cada vez maior dos posseiros sobre as terras, propagando-se essa idéia de ocupação para ter a posse reconhecida, possibilitou-se, cada vez mais, a criação de grandes latifúndios. Neste contexto social, nasceu, em 1850, a Lei de Terras, que objetivava a regularização da situação agrária. Essa Lei tinha, portanto, duas finalidades: a produtividade da terra vinda da sesmaria e a regularização das terras devolutas do Império.

Realmente, a Lei de Terras estabelecia em seu artigo 1º que ficavam proibidas as aquisições das terras devolutas por outro título que não fosse o de compra.

A lei de terras especificou, ainda, dentro do contexto vivido à época, as terras que seriam consideradas como devolutas (terras públicas não destinadas ao uso comum ou coletivo). Além disto, estabeleceu a revalidação das sesmarias que estivessem cumprindo o objetivo da Lei, quer dizer, o cultivo da terra com moradia habitual no imóvel rural.

Rafael Soares (2007, p. 56) ressalta que a Lei de Terras “não trouxe benefícios para a sociedade, uma vez que, em face das lacunas nela encontradas, propiciou-se a regularização dos latifúndios criados no regime das sesmarias”.

Percebe-se, com isto, que o modelo de ocupação de território adotado por Portugal no Brasil, que objetivava primordialmente resguardar seu domínio sobre a então colônia brasileira, além de ineficaz para os objetivos a que se propôs, trouxe consequências sentidas ainda nos dias de hoje, tais como a concentração de terras e a formação de grandes latifúndios improdutivos.

Tais consequências foram agravadas com a instituição do sistema de posses, que deu azo à busca dos posseiros pela ocupação da maior medida de terras possível, bem assim pelas imperfeições da Lei de Terras, que propiciou a regularização dos latifúndios criados durante o regime das sesmarias.

1.3 O direito de propriedade nas Constituições brasileiras

Neste tópico, objetiva-se demonstrar a conformação do significado e do conteúdo do direito de propriedade a cada momento da história constitucional do Brasil, em uma evolução que acompanha as diferentes configurações que o Estado Brasileiro assumiu como resultado das teorias político-econômicas de cada época.

A primeira Constituição brasileira, chamada Constituição Política do Império do Brasil, outorgada ao país em 25 de março de 1824, consagrou em seu art. 179 o direito à propriedade privada, nos seguintes termos:

Art. 179. A inviolabilidade dos direitos civil e políticos dos cidadãos brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual e a **propriedade**, é garantida pela Constituição do Império, pela seguinte maneira:

XXII – **É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude**. Se o bem público legalmente verificado exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A Lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção, e dará as regras para se determinar a indenização. (grifo nosso)

Como bem se pode notar do dispositivo constitucional acima citado, com a outorga da Constituição brasileira de 1824, inspirada eminentemente em ideais liberais, a propriedade foi erigida à categoria de direito constitucionalmente assegurado. Mais que isto, seu regramento constitucional lhe atribuiu o *status* de direito absoluto, que apenas poderia sofrer restrições em face do bem público legalmente verificado, desde que o proprietário fosse indenizado previamente.

Isto porque, como observado por Edson Luiz Peters (2009), a Constituição de 1824 buscou inspiração em ideais liberais, incorporando preceitos da Declaração Universal dos Direitos do Homem e da Constituição Francesa de 1791, que consideravam a propriedade um direito absoluto.

Referido autor defende que:

A Carta Magna brasileira de 1824 foi inspirada, por certo, na Declaração dos Direitos do Homem, de 1789, que considerou a propriedade um direito absoluto, inviolável e sagrado, bem como na Constituição Francesa de 1791, que reitera tal entendimento (PETERS, 2009 p. 79).

Com efeito, a Constituição Brasileira de 1824, consoante afirma Sartório (2006, p. 60), “seguia a orientação liberal adotada no Código de Napoleão e, portanto, consagrava o direito de propriedade de forma plenamente individualista, de maneira que a inviolabilidade de tal direito só seria transgredida se o bem público exigisse”.

Praticamente não se vislumbra, neste momento da história constitucional brasileira, qualquer preocupação com a questão social que envolve o direito de propriedade, mas tão somente “transparece a remota possibilidade de uso ou emprego da propriedade do cidadão se o bem público assim o exigir” (PETERS, 2009, p. 79).

Com a proclamação da República em 1888, a Constituição Imperial de 1824 se fez substituir pela primeira Constituição Republicana, datada de 24 de fevereiro de 1891 e que, portanto, entrou em vigor aproximadamente 3 (três) anos após a fundação da República do Brasil (BARROS, 2008).

A Constituição Republicana de 1891 surgiu como fruto da necessidade de uma nova Constituição para o Brasil, compatível com a conformação social, política e econômica vividas na época.

Neste sentido, Edson Luiz Peters (2009, p. 80) vaticina que:

Vitoriosas as forças que lutavam pelo fim do Império e pela instalação de uma República, sentiu-se, não demorou, a necessidade de uma nova Constituição para o Brasil, compatível com o novo período histórico e com a composição socioeconômico-política diferenciada em razão da abolição da escravidão e do movimento migratório que engrossava a população brasileira, além de outros fatores.

Vivia o País um momento de liberalismo após a proclamação da República, o que influenciou profundamente o novo texto constitucional e, no caso específico da propriedade, afirmou-se ainda mais o caráter absolutista, observada a relação Estado-Indivíduo, com ganho para o último em detrimento de qualquer intervenção maior do Estado.

Verifica-se das lições que Peters (2009) que, embora tenha a Constituição Republicana de 1891 surgido para dar resposta ao novo momento social, político e econômico vivido no Brasil, o texto constitucional de então em praticamente nada alterou o regramento do direito de propriedade, senão apenas para realçar o seu caráter individual e absoluto.

Assim dispôs a Constituição de 1891, em seu art. 72, § 17:

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

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. As minas pertencem aos proprietários do solo, salvas as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Verifica-se do dispositivo constitucional acima transcrito que, dando maior ênfase ao caráter absoluto então atribuído ao direito de propriedade, a Constituição de 1891 manteve o mesmo espírito liberal da Constituição Imperial de 1824.

Neste passo, ao discorrer sobre o regramento da propriedade na Constituição de 1891, Sartório (2006) afirma que a propriedade era tratada como um direito de índole eminentemente absoluta, destacando que o texto constitucional simplesmente silenciava quanto ao aspecto social da propriedade.

Consoante defende Sartório, ao dissertar sobre a Constituição brasileira de 1981:

A Carta continuava assegurando a inviolabilidade da propriedade ressaltando-se à hipótese de desapropriação por necessidade ou utilidade social, silenciando-se tal como a Carta Imperial de 1824, quanto à questão restritiva da função social como atributo da propriedade. Limitações ao exercício do direito de propriedade não eram bem vistas pela sociedade, vez que se encarava tal situação como uma afronta ao princípio da liberdade de iniciativa (SARTÓRIO, 2006, p. 61).

Como enfatizado por Edson Luiz Peters (2009, p. 81), não existia qualquer preocupação com o social no texto constitucional de 1891, “mas, pelo contrário, o próprio Estado foi afastado em termos de sua ingerência nas relações de domínio”.

Nota-se, destarte, que tanto a Constituição Imperial de 1824 quanto a Constituição Republicana de 1891 consagraram a proteção do direito de propriedade em sua plenitude, nos termos exigidos pelos ideais liberais.

Conforme defende Marcos Rogério de Souza (2007, p. 87), “em ambas, nem o Estado nem a sociedade podem desconstituir a propriedade de alguém sem lhe dar outra, em substituição, recompondo o patrimônio individual”.

Neste passo, são precisas as lições de Raimundo Alves Campos Júnior (2009, p. 96) ao defender que:

As duas primeiras Constituições da nação brasileira, embaladas pelo ideal liberal vigente no período de sua elaboração, não limitaram o direito de propriedade. É o que se colhe do art. 179, XXII, da Constituição do Império, e do art. 72, 17 da Constituição de 1891.

Realmente, as duas primeiras Constituições brasileiras trataram do direito de propriedade, sem, contudo, impor-lhe qualquer limitação, o que ocorreu por conta da adoção do ideal liberal.

Em 1916 entra em vigor o Código Civil Brasileiro (Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916), que traz em seu bojo uma série de artigos específicos sobre a propriedade individual como, que tratavam de temas como espécies de bens, posse e propriedade em geral.

O Código Civil de 1916, segundo defendido por Barros (2008, p. 37), foi tomado por forte influência do Código Civil francês napoleônico, que “tratava a propriedade com base nos ideários liberais, sendo esta um direito inviolável pertencente ao proprietário que, por sua vez, dela poderia usar, gozar, fruir, dispor e reivindicar”.

Este panorama, contudo, passou a ser modificado a partir do momento que entra em vigor a Constituição de 1934, conforme leciona Sartório (2006, p. 61-62):

As duas primeiras Constituições brasileiras trataram do direito de propriedade, mas não se importaram em limitá-lo, em razão da adoção do ideal liberal. Esse estado de coisas referente ao tratamento jurídico da propriedade começou a ser alterado pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934, eis que trazia em seu texto a necessidade de se observar o caráter social da propriedade, estabelecendo no art. 113, n. 17 que tal direito não poderá ser exercido contra o interesse social e coletivo. A alteração observada na Carta de 1934 foi motivada por alterações decorrentes da Constituição de Weimar (1919) e do México e consubstanciava num aumento das “possibilidades de intervenção pública na Propriedade Privada, desde que com vistas ao bem público e mediante indenização”.

Evidencia-se, com isto, que o condicionamento do direito de propriedade ao cumprimento de uma função social somente ganhou status constitucional no Brasil com a Constituição de 1934, inspirada no modelo alemão da Constituição de Weimar, bem como na Constituição do México.

Como destacado acima, o interesse social e o interesse coletivo foram colocados como fatores de limitação ao direito de propriedade pelo constituinte de 1934, o que ficou regulamentado no art. 113, item 17, da CF/34, conforme abaixo transcrito:

Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior."(grifos não são do original)

O dispositivo constitucional acima transcrito preconizou o direito inviolável à liberdade, à segurança individual e à propriedade, ressalvando no seu item 17, porém, segundo enfatizado por Barros (2008, p. 38), “que o direito inviolável à propriedade jamais poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma da lei. Surge a funcionalidade social da propriedade no Brasil”.

Ao comparar o regramento dispensado a propriedade na Constituição de 1934 em relação às duas constituições brasileiras anteriores (de 1824 e de 1891), Paulo Afonso Leme Machado (1994, p. 122) destaca que “as Constituições de 1824 e 1891 referiam-se à plenitude da propriedade, admitindo, contudo, sua limitação. A Constituição de 1934 é a primeira que coloca o interesse social ou coletivo como uma nova dimensão da propriedade privada”.

Nos dizeres de Edson Luiz Peters (2009, p. 84-85):

Uma verdadeira revolução se verificou no campo jurídico da propriedade com o advento da Constituição de 1934, pois, imaginemos, para a época, o peso da expressão constitucional

vedando o exercício da mesma contra o interesse social ou coletivo. Por mais que tal expressão seja, até hoje, de difícil conceituação, fica claro que o proprietário teria que olhar além de seus próprios e, muitas vezes, egoísticos interesses econômicos.

Contudo, em que pese todo o avanço constitucional em relação ao regramento do direito de propriedade na Constituição de 1934, que a partir de então passou a sofrer expressa limitação em prol do interesse social e coletivo, não podemos deixar de lembrar dos obstáculos práticos que à época se impuseram a tal avanço, como ressalta Marcos Rogério de Souza (2007, p. 89), para quem:

Ainda que não utilizasse a expressão função social, é inegável que a Constituição de 1934 representou um grande avanço em relação às cartas anteriores. Entretanto, esse avanço limitou-se ao plano jurídico, já que a realidade pouco foi alterada. Primeiro, porque o Código Civil de 1916 foi integralmente recepcionado pelo novo texto constitucional, de sorte que o regime jurídico da propriedade nele instituído permaneceu intacto. Segundo, porque o golpe de estado promovido por Getúlio Vargas, em 10 de novembro de 1937, produziu uma nova Constituição, que nada estatui quanto à função social da propriedade. Garantiu-se apenas o direito à propriedade.

Neste sentido, encaixam-se perfeitamente as lições de Raimundo Alves de Campos Júnior (2009, p. 97), para quem “a redação cunhada pela Carta Política de 1934 não foi acolhida pelo Texto Constitucional de 1937 (art. 122. 14). Mais uma vez a propriedade ficava livre das amarras da função social”.

Deveras, o direito de propriedade foi regulamentado no art. 122, § 14 da Constituição de 1937, que não fez referência alguma a quaisquer limitações de cunho social ou coletivo, mas apenas ressalvou a possibilidade de desapropriação por utilidade ou necessidade pública, mediante prévia indenização, conforme é possível observar do dispositivo constitucional em comento, abaixo transcrito:

Art. 122. A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 14. O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e o seu limite serão definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

Segundo autores como Rafael Machado Soares (2007, p. 49), a disciplina do direito de propriedade na Constituição de 1937 representou um retrocesso no tempo,

“uma vez que, no seu at. 122, nº 14, regulava esse direito sem mencionar qualquer restrição ao seu exercício, passando sua limitação às leis infraconstitucionais”.

Por sua vez, a Constituição de 1946 também trouxe em seu bojo a consagração do instituto da propriedade privada como um direito individual do cidadão, condicionando, porém, seu exercício, ao bem estar social, segundo disciplinado em seu art. 141, § 16, que assim dispôs:

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

§ 16. é garantido o direito de propriedade, salvo no 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 à indenização ulterior.

Além disto, a Constituição de 1946 tratou do direito da propriedade no título destinado à disciplina da ordem econômica e social, determinando, no art. 147 que o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social.

Neste passo, ao comentar o regramento do direito de propriedade na Constituição de 1946, Edson Luiz Peters leciona que:

Foi conservado o instituto da função social da propriedade privada como direito individual do cidadão, mas seu exercício ficou condicionado ao bem-estar social, e, pela vez primeira, aparece a figura da desapropriação por interesse social, abrindo caminho para a função social da propriedade e para a desapropriação de propriedades rurais (e também urbanas) que não atendessem a tal princípio, destinando-se tais áreas para fins de reforma agrária, como estabeleceu o Estatuto da Terra 1964 (PETERS, 2009, P. 87).

Contextualizando o momento vivido, arremata o autor anteriormente referido que:

Vivia-se um momento de mudanças profundas em razão do fim da 2ª Guerra Mundial, e com a derrota das potências do Eixo, que pôs fim aos regimes totalitários de governo na esfera internacional, tal como se deu com o nazismo na Alemanha e com o fascismo na Itália. Muitas nações refizerem ou pelo menos reformularam suas constituições, inclusive o Brasil, que contou com a deposição de

Getúlio Vargas, que até então governava de forma ditatorial, corporativista e conservadora, bem ao contrário do novo espírito político pós-guerra de democratização das instituições.

Este movimento repercutiu logo e também no Direito, primeiramente no Direito Constitucional e depois nas leis de uma forma geral. A instituição da propriedade privada foi atingida diretamente pelo princípio da função social, que é a manifestação no plano jurídico das idéias políticas e sociais antiliberais (PETERS, 2009, P. 87).

Nota-se, contudo, que as Constituições brasileiras, até então não se aperceberam das especificidades inerentes a propriedade rural, deixando de tratar da distinção com relação a propriedade urbana, a não ser quando trataram do usucapião pró-labore.

Neste passo, Peters (2009, p. 96) leciona que:

Foi somente em 1964, através da Emenda Constitucional nº 10, à Carta de 1946, que propiciou nova fisionomia a esta última Carta, que se deu destaque e regulamentação específica à propriedade rural, abrindo caminho para a aprovação do Estatuto da Terra, pouco tempo depois, marcando profundamente o Direito brasileiro, que passou a contar com um novo ramo na árvore jurídica: o Direito Agrário, cujo objeto é o estudo da terra e das relações que se estabelecem a partir de sua titularidade, exercício e aproveitamento econômico com a produção agrícola, sem falar da atividade rural e das relações entre os que trabalham no campo e os donos da terra.

Assim, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964) passou a dispor sobre diversos temas, tais como reforma agrária, terras públicas e particulares, distribuição de terras, financiamento de reforma agrária, cadastros, zoneamento, rendimento da exploração, assistência e proteção à economia rural, mecanização agrícola, arrendamento rural, uso e posse temporária da terra, entre outros assuntos.

O Estatuto da Terra, além de tudo isto, consagrou em seu texto a função social da propriedade da terra, nos termos seguintes:

Art. 2º. É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º. A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

- a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;
- b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

- c) assegura a conservação dos recursos naturais;
- d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

De acordo com lições de Peters (2009, p. 96), “apesar de ainda imperar uma filosofia produtivista, o Estatuto da Terra avança impondo uma exploração racional da propriedade ao lado da obrigação de conservação dos recursos naturais”, o que tornou a dimensão ambiental um importante fator a ser considerado na exploração da terra.

A Constituição de 1967, embora tenha sido de cunho eminentemente autoritário, manteve em seu texto a consagração da função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica e social, asseverando, em seu art. 157, inciso III, o seguinte:

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

Comentando a disciplina do direito de propriedade na constituição de 1967/69, Cristiane Lisita (2004, p. 85) ressalta que “essa Constituição normatizou, na verdade, a ditadura no país, aumentando o poder do Executivo, e inserindo os atos institucionais no texto constitucional. Contudo, garantiu o princípio da função social da propriedade”.

Vale ressaltar que a Constituição de 1967 foi profundamente alterada pela Emenda Constitucional nº 01, de 1969, que, no entanto, não deixou de garantir o direito de propriedade no § 22 do art. 153, ao elencar os direitos e garantias constitucionais, prevendo, ainda, no seu art. 160, que:

Art. 160. A ordem econômica e social tem por fim a realizar o desenvolvimento nacional e a justiça social, com base nos seguintes princípios:
III – função social da propriedade.

Por derradeiro, a Constituição Federal de 1988 inovou substancialmente o tratamento dispensado à propriedade, eis que, além de garanti-la no inciso XXII de seu artigo 5º, também incluiu a função social da propriedade entre os direitos e

garantias individuais e coletivos (art. 5º, XXIII), conferindo-lhe, desta forma, o *status* de *cláusula pétrea* (art. 60, § 4º, IV), nos termos abaixo transcritos:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
XXII - é garantido o direito de propriedade;
XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Não bastasse isto, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 manteve a função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica (art. 170, III) e, além do mais, cuidou, inclusive, de elencar os requisitos mediante os quais a propriedade dos bens imóveis, tanto urbanos como rurais, cumpriram sua função social, como doravante, no capítulo próprio, será tratado.

Ao dispor que "é garantido o direito de propriedade", ressalvando, logo em seguida, que "a propriedade atenderá a sua função social", o constituinte de 1988 deixou claro que: a) todo o direito de propriedade está condicionado a que esta cumpra sua função social; b) apenas a propriedade que atende a sua função social está albergada pela Constituição como um direito fundamental.

CAPÍTULO 2 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

2.1. A função social da propriedade

A idéia de função social aparece na antiguidade com o filósofo grego Aristóteles, que afirmava que aos bens se deveria dar uma destinação social. Para o referido filósofo, o homem possuía o direito de ter propriedades para manter seu bem estar e sustento, devendo, todavia, servir aos objetivos sociais (LISITA, 2004).

Ao contrapor a idéia aristotélica de propriedade com o conceito empregado ao instituto pelos Romanos, Eros Roberto Grau (1977, p. 17) leciona que se procedeu a revanche de Grécia sobre Roma, da filosofia sobre o direito, pois “a concepção romana, que justifica a propriedade pela sua origem (família, dote, estabilidade de patrimônios), sucumbe diante da concepção aristotélica, que a justifica por seu fim, seus serviços, sua função”.

A pertinência dos ensinamentos do autor acima citado se justifica na medida em que se tem em mente que Roma buscava a proteção de seus cidadãos, quer dizer, de sua nobreza, de forma que a origem justificava a natureza absoluta da propriedade (LIMA, 2006).

Por outro lado, o pensamento filosófico grego se desenvolveu no sentido de que os bens não se justificavam por sua origem, mas por sua finalidade. Na Grécia, a razão filosófica da propriedade, ainda que não fosse a política, apontava para a justificação da propriedade por sua finalidade, seus serviços, sua utilidade não apenas em relação ao seu titular, mas também para com a coletividade (LIMA, 2006).

Cristiane Lisita (2004, p. 109) menciona, contudo, que é com São Tomás de Aquino que a idéia de função social da propriedade ganha contornos mais expressivos, “quando na sua *Summa theológica* admite que a propriedade é um bem natural, mas que deve obedecer a um bem comum”.

Segundo as lições de Giselda Hironaka (1983), citada por Getúlio Targino Lima (2006), tudo defluiu suavemente da doutrina de São Tomás de Aquino.

Sustenta a autora, baseando-se na doutrina tomista, que:

A circunstância de decorrer o direito de propriedade do direito natural; a circunstância de que o homem, exatamente para sobreviver, urge se alimentar; a circunstância de que esta necessidade básica deriva da produção levada a cabo pelo homem sobre a terra; a circunstância de se compreender que a sociedade justa é aquela que garante à todos pelo menos o essencial, ainda que se compreenda o fato de ser legítimo que alguns possuam mais que outros, desde que estes últimos não escasseiem o vital.

Eis a função social entendida como essência qualitativa do direito de propriedade, a exigir dela a produção, sua atribuição primeira, com a intenção justa, divina e única de permitir a sobrevivência da humanidade (HIRONAKA, 1983 *apud* LIMA, 2006, p. 61).

Cristiane Lisita (2004) assevera que a Igreja Católica, através da edição de Encíclicas Papais, tais como a *Rerum Novarum*, a *Quadragesimo Anno*, e a *Mater Et Magistra*, teve um papel decisivo para a consolidação da doutrina da função social da propriedade.

Isto porque tais encíclicas demonstraram que a propriedade tem uma função social: está subordinada ao bem comum. É um direito que comporta obrigações sociais (LIMA, 2006).

No mesmo sentido, Chagas (2000) ressalta que:

As encíclicas papais, por sua vez, abordando questões sociais, enfocam o problema sob o prisma tomista. A autenticidade cristã do direito de propriedade privada está reafirmado nas encíclicas "Rerum Novarum", de Leão XIII, e "Mater et Magistra", de João XXIII, embora não deixasse de se fazer menção ao condicionamento representado pelo bom uso da propriedade, como se vê, também, na "Quadragesimo Ano", de Pio XI.

Segundo o disposto na Encíclica *Rerum Novarum*, escrita pelo Papa Leão XIII em 1891:

Deus não assinou uma parte a nenhum homem em particular, mas quis deixar a limitação das propriedades à indústria humana e às instituições dos povos. Aliás, posto que dividida em propriedades particulares, a terra não deixa de servir à utilidade comum de todos, atendendo a que não há ninguém entre os mortais que não se alimente do produto dos campos (LEÃO XIII, 1891).

Já na Encíclica *Quadragesimo Anno*, o Papa Pio XI (1931) enfatizou que “a justiça comutativa obriga a conservar inviolável a divisão dos bens e a não invadir o direito alheio excedendo os limites do próprio domínio”.

Por sua vez, o Papa João XXIII (1967), na Encíclica Papal *Mater Et Magistra*, assevera que “a propriedade privada deve ser sinal de liberdade da pessoa e, ao mesmo tempo, um elemento indispensável para a instauração de uma ordem social autêntica”, acrescentando, em seguida, que “no direito de propriedade está incluída a função social”.

Por fim, na Encíclica *Populorum Progressio*, o Papa Paulo VI defende que:

A terra foi dada a todos e não aos ricos. Quer dizer que a propriedade privada não constitui para ninguém um direito incondicional e absoluto. Ninguém tem o direito de reservar para o seu uso exclusivo aquilo que é supérfluo, quando a outros falta o necessário (...) o direito de propriedade nunca deve exercer-se em detrimento do bem comum (PAULO VI, 1967).

No entanto, pode-se dizer que foi com Léon Duguit que se consolidou a idéia da função social, ao defender que a propriedade agrária era uma função social em si. Ao criticar a idéia de propriedade como um direito subjetivo, Léon Duguit propôs sua substituição pela ‘noção realista da função social’, na qual firmou a propriedade como uma função social (COSTA, 2002, p. 146).

Para Hanna Munira (2006, p. 111):

Foi a doutrina de Duguit que deu início a corrente do pensamento jurídico para a elaboração de textos constitucionais que enfatizaram a função social da propriedade, como nas Constituições do México e de Weimer. Elas vieram a inspirar as constituições da segunda metade do século XX que passaram a adotar a função social, admitindo o condicionamento de um direito subjetivo à funcionalização.

De acordo com a visão de Duguit, a propriedade individual deixa de ser um direito subjetivo do proprietário, caracterizado como o poder de impor aos demais a sua vontade, e passa a se constituir numa função social. Com isto, todos os atos que o proprietário realizar em desacordo com esta função serão reprimidos. Por outro lado, se cumprir sua função, seus atos serão garantidos e protegidos (ATANÁSIO JÚNIOR, 2005).

Hodiernamente, a noção mais importante que se pode ter a respeito da propriedade diz respeito à função social a ela inerente, que faz parte da essência de seu próprio conceito, de modo que dela não pode ser afastada (LIMA, 2006).

Tepedino e Schreiber (2000, p. 49) mencionam que, a partir do entendimento de que a propriedade deve atender a uma função social, a propriedade afasta-se da antiga concepção “de direito subjetivo absoluto, ou ainda, limitado apenas negativamente, para converter-se em uma situação jurídica complexa, que enfeixa poderes, deveres, ônus e obrigações”.

Embora possa parecer, à primeira vista, que a função social da propriedade estaria em conflito com os interesses dos proprietários e com sua liberdade de escolher os meios pelos quais pretende exercer as faculdades inerentes ao seu domínio, na prática, ocorre exatamente o contrário, eis que, conforme comentado por Gondinho (2000, p. 418):

A função social da propriedade, embora represente um freio ao exercício anti-social da propriedade, não lhe retira todo o seu gozo e exercício, pelo contrário, muitas vezes é ela a mola impulsadora do exercício da senhoria, pois representa uma reação contra os desperdícios da potencialidade da mesma. Isto significa que a propriedade, embora concedida e tutelada na forma de sua função social, continua sendo direito subjetivo de seu titular e em seu proveito estabelecida.

Verifica-se, portanto, que tendo em vista a imperiosa necessidade de atendimento de sua função social, o conceito de propriedade foi reajustado, de forma a abandonar a velha concepção individualista, que privilegiava apenas e tão-somente o proprietário, para ganhar uma nova dimensão: a dimensão social que dela passou a ser indissociável.

Neste sentido, tal como disposta no ordenamento jurídico brasileiro, “a função social é princípio normativo de conteúdo certo e determinado pela Constituição Federal, parte integrante e inseparável da estrutura do direito de propriedade” (GONDINHO, 2000, p. 389).

Mesmo que ainda se apresentem resquícios do caráter individualista da propriedade na Constituição Federal de 1988, isto não é suficiente para impedir que nela aflore a função social da propriedade. Tanto é assim que José Afonso da Silva (1990, p. 40), em que pese entender que a propriedade esteja arrolada entre os direitos individuais, reconhece que “não mais poderá ser considerada puro direito individual”, relativizando-se seu conceito e significado, (...) a vista da realização de

seu fim de assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Segundo Silvia Carbonari (2007, p. 72):

A partir da Constituição Federal de 1988, todas as propriedades territoriais devem possuir funções sociais. O direito de propriedade territorial não é mais, assim, prerrogativa unicamente do seu titular, mas da sociedade na qual o solo está incluído. É necessário, portanto, a análise dos critérios objetivos para que se atribua à determinada propriedade territorial o cumprimento, ou por outro lado, o descumprimento, de suas funções sociais.

Com isto, verifica-se que a realização, ou não, da função social depende da espécie de propriedade que o instituto compreende, estando condicionada, ainda, a critérios objetivos que traduzem seus valores sociais que podem variar no espaço e no tempo.

Neste sentido, Carbonari (2007, p. 72) afirma que:

O conceito de função social da propriedade, portanto, deve ficar aberto no sistema jurídico, visto que, além de genericamente tratar de diversas espécies de propriedade que o instituto compreende (intelectual, industrial, etc.), a propriedade territorial possui funções diversas e especiais, cujos conceitos podem variar no espaço e no tempo, e o sistema jurídico de um país que possui dimensões continentais deve estar aberto a outras e novas possibilidades.

Hoje, existe apenas uma finalidade para a propriedade, que é aquela que, acima de qualquer outra, visa garantir a dignidade da pessoa humana, pois a propriedade não tem uma utilidade em si mesma, como coisa, como mercadoria. Sua utilidade vai se efetivar quando servir para que a pessoa humana utilize-se dela para garantir a sua própria sobrevivência de forma plena, com alimento suficiente, com habitação adequada, trabalho digno, saúde e com todas as necessidades que dessa derivam (como lazer e cultura) satisfeitas.

Assim, para que sirva como instrumento de realização da dignidade da pessoa humana, a propriedade não pode estar atrelada a finalidades exclusivamente individuais, devendo servir, além de tudo, como importante elemento de concretização de valores sociais.

2.2. A evolução da função social da propriedade rural no direito brasileiro

Como já dissertado, o direito de propriedade sempre esteve vinculado ao momento histórico vivenciado pelo homem, motivo pelo qual assumiu diversas facetas ao longo de toda a história, o que não ocorreu de modo diferente no Brasil.

Constata-se, pela análise histórica deste instituto no direito brasileiro, que o regramento da propriedade sofreu inúmeras e significativas alterações, de acordo com o pensamento dominante e com o sistema político de cada época, como se pode observar no capítulo anterior.

Percebe-se que, também no Brasil, o direito de propriedade nem sempre esteve atrelado à necessidade de cumprimento de uma função social, o que somente se consolidou, definitivamente, como maior rigor técnico, após a edição do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64) e, posteriormente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e com o advento da Lei nº 8.629/93, que dispõe sobre a reforma agrária, conforme a seguir será exposto.

Conforme anteriormente mencionado, a primeira notícia que se tem sobre a idéia de função social da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro surgiu com a Constituição de 1934, que passou a considerar que o direito à propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo.

Nos dizeres de Barros (2008, p. 40):

Pela primeira vez na história constitucional nacional há menção de barreira social contra o exercício, uso, gozo, e defesa plenos da propriedade privada. Surgiu a gênese da função social da propriedade no texto constitucional nacional, mesmo que o texto maior remetesse à lei inferior a regulamentação daquele Artigo superior.

Em seguida, com exceção da Constituição de 1937, as demais Constituições brasileiras mantiveram disposições sobre a função social da propriedade. Contudo, foi o Estatuto da Terra que, pela primeira vez, definiu os requisitos a serem atendidos simultaneamente para que a propriedade atendesse sua função social.

Neste sentido, previu o art. 2, § 1º, do Estatuto da Terra, que:

Art. 2º. É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º. A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

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

Observa-se, desse modo, que foram significativas as mudanças ocorridas no campo do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, que já a partir do Estatuto da Terra, para que atendessem à função social a que ficou condicionado, deveria o proprietário explorar a propriedade de modo a favorecer ao bem estar proprietários e trabalhadores, observadas as disposições que regulam as relações do trabalho, devendo, ainda, buscar aliar a manutenção de bons índices de produtividade com a conservação dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, a ordem constitucional instituída passou a privilegiar os interesses sociais em relação aos interesses individuais, o que também se refletiu no direito de propriedade.

Assim, ao mesmo tempo em que o constituinte de 1988 consagrou a propriedade como direito fundamental, logo em seguida determinou que a propriedade devesse cumprir sua função social.

Dispôs o texto constitucional que:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

Ao assegurar o direito de propriedade e, logo em seguida, determinar que a propriedade atenderá a sua função social, o constituinte de 1988, de pronto, denota que a propriedade não pode ser explorada de modo a satisfazer somente ao

interesse do indivíduo, egoisticamente considerado, mas também deve buscar a satisfação do interesse comum da coletividade da qual o titular do domínio faz parte integrante.

Ademais, ao tratar do assunto no capítulo dos deveres e direitos individuais e coletivos, o constituinte de 1988 inseriu a função social da propriedade dentre as cláusulas pétreas do ordenamento jurídico constitucional brasileiro, e que, portanto, não pode ser suprimida da Constituição Federal.

Importante destacar, também, que o constituinte de 1988 não se desapercebeu da importância da propriedade privada e de sua função social para o âmbito da esfera econômica, conforme destacado por Costalonga Júnior (2006).

Deveras, o art. 170, II e III da Constituição Federal de 1988, que dispões sobre os fundamentos, as finalidades e os princípios que regem a ordem econômica no Brasil, determina que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
[...]
II – propriedade privada;
III – função social da propriedade.

Logo, tanto a propriedade privada quanto sua função social foram considerados como princípios gerais da ordem econômica constitucional, constituindo uma das bases de sustentação de tal sistema.

Em seguida, ao tratar da política urbana, o § 2º do art. 182 da Constituição Federal de 1988 dispões que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Já no seu art. 186, repetindo as disposições do Estatuto da Terra, com alteração apenas da ordem de listagem, a Constituição Federal prevê como requisitos para que a propriedade rural atenda sua função social: o aproveitamento racional e adequado da terra, a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis, a preservação do meio ambiente, a observância das disposições que

regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Posteriormente, foi editada a Lei da Reforma Agrária (Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993), que em seu artigo 9º, regulamentou o disposto no art. 186 da Constituição Federal ao estabelecer critérios para verificação do atendimento dos requisitos realizadores da função social da propriedade rural, de forma a conferir mais objetividade na regulamentação da matéria, oferecendo, com isto, critérios mais claros de aferição do cumprimento da função social.

Percebe-se, portanto, que a propriedade perde sua legitimidade jurídica sem o atendimento da função social que lhe foi imposta pela Constituição, de maneira que o “seu titular não pode mais arguir em seu favor o direito individual de propriedade, devendo se submeter às sanções do ordenamento jurídico para ressocializar a mesma” (COSTALONGA JÚNIOR, 2006. p. 106).

Por força dos princípios constitucionais (artigo 5º, inciso XXIII; artigo 170, inciso III; artigo 186, inciso II e artigo 225, caput da Constituição Federal de 1988) ficou a cargo do proprietário o cumprimento da função social de sua propriedade.

O novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002), como não poderia deixar de ser, incorporou todos os avanços relativos ao direito de propriedade e da necessidade de que seja atendida sua função social, o que se nota especialmente pela previsão contida no § 1º do seu art. 1228, segundo o qual:

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.

Ao analisar o tema sob o enfoque do novo Código Civil, Costalonga (2006, p. 109) conclui que “o direito de propriedade se torna mais social. O novo código incorpora todos os avanços surgidos nos últimos anos, visando a uma maior socialização do direito de propriedade”.

Um grande exemplo disto é que o novo Código Civil, além de diminuir os prazos de usucapião, ampliou o instituto, estabelecendo uma modalidade de usucapião social, quando um grupo grande de pessoas usa por mais de cinco anos um imóvel, dando-lhe destinação de interesse social.

Miguel Reale (2002), ao comentar sobre os objetivos do Código Civil, afirma que:

É constante o objetivo do novo Código, no sentido de superar o manifesto caráter individualista da Lei vigente, feita para um país ainda eminentemente agrícola, com cerca de 80% da população no campo. Hoje em dia, vive o povo brasileiro nas cidades, na mesma proporção de 80%, o que representa uma alteração de 180 graus na mentalidade reinante, inclusive em razão dos meios de comunicação, como o rádio e a televisão. Daí, o predomínio do social sobre o individual.

Não há dúvidas de que o novo Código Civil, seguindo o modelo primado pela ordem constitucional pátria, colocou em evidência o predomínio do social sobre o individual, o que resta claramente demonstrado pela disciplina imposta ao direito de propriedade, que necessariamente deve ser exercido em consonância com sua finalidade social.

Observa-se, portanto, que a concepção de coletividade impulsionou o Projeto do Código Civil, que, embalado pela Constituição de 1988, priorizou o sentido social, abandonando o liberalismo de outrora.

Ao comentar a disciplina do direito de propriedade sob a égide da Constituição Federal de 1988, Miguel Reale (1998, p. 7) destaca que "se não houve a vitória do socialismo, houve o triunfo da socialidade, fazendo prevalecer os valores coletivos sobre os individuais, sem perda, porém, do valor fundante da pessoa humana".

Pela análise das normas que regulamentam o direito de propriedade, verifica-se que, à luz do direito brasileiro, não há qualquer incompatibilidade entre o direito de propriedade e a necessidade de cumprimento de sua função social.

Isto porque, segundo afirma Celso Ribeiro Bastos (1989, p. 194), "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, recolocar a propriedade na sua trilha normal".

O princípio da função social tem como objetivo conceder legitimidade jurídica à propriedade privada, tornando-a associativa e construtiva e, por conseguinte, resguardando os fundamentos e diretrizes fundamentais expostas nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal, bem como os demais fundamentos e diretrizes constitucionais relacionadas à matéria (FRANÇA, 1997, p. 457).

Assim, de acordo com o regramento jurídico do direito de propriedade no Brasil, não basta que a propriedade rural seja explorada, se, por exemplo, o uso de defensivos agrícolas está poluindo a nascente de um rio, ou se os empregados dessa propriedade não estão regularmente contratados, ou, além disto, se trabalham em condições precárias.

A função social da propriedade somente será reconhecida se a dignidade da pessoa humana for valorizada, quando todos os requisitos para alcançar tal fim estiverem presentes, concomitantemente. Havendo descumprimento de qualquer um deles, não se pode conferir a essa propriedade o cumprimento de uma função social.

2.3. Os elementos de realização da função social da propriedade rural

Conforme mencionado anteriormente, tanto a Constituição Federal de 1988 (Art. 186 da Constituição Federal) quanto a legislação infraconstitucional brasileira (Art. 9º da Lei 8.629/93 e Art. 2º da Lei 4.504/64) estabelecem requisitos objetivos para que se possa aferir se a função social da propriedade rural está ou não sendo satisfeita.

O art. 2º da Lei nº 4.504/64, por exemplo, assegura a todos o acesso à propriedade da terra, que deve estar condicionada pela sua função social, nos termos seguintes:

Art. 2º. É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei.

§ 1º. A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente:

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

Repetindo as disposições constantes do Estatuto da Terra, com alteração apenas da ordem na qual os requisitos de funcionalização social da propriedade, a Constituição Federal de 1988 dispôs que:

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.

Da mesma forma, o art. 9º da Lei nº 8.629/93 (que estabeleceu os critérios e graus de exigência para se aferir se os requisitos de funcionalização social da propriedade estão sendo atendidos), abaixo transcrito, determina que a função

social é cumprida quando a propriedade é aproveitada de maneira racional e adequada, com a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, primando-se pela observância das disposições que regulam as relações do trabalho e pelo bem estar dos proprietários e dos trabalhadores, conforme abaixo:

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 favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Neste passo, infere-se dos referidos dispositivo legais que para que a função social da propriedade rural seja cumprida se faz necessário que a exploração da terra se dê com respeito obrigatório a valores econômicos, ambientais e sociais definidos em lei, dos quais o proprietário de imóvel rural não pode se dissociar quando emprega uso à sua propriedade.

Disto decorre que não há meios de cumprir parcialmente a função social da propriedade rural, como, por exemplo, dando prioridade a busca por bons índices de produtividade em detrimento do atendimento de critérios de proteção ambiental.

Segundo defendido por Ricardo Maravalhas de Carvalho Barros (2008, p. 68) “o ordenamento pátrio não concebe a idéia de produtividade com devastação ambiental, ou de produtividade com exploração do trabalho indigno ou inseguro”.

Em seguida, ao discorrer sobre a importância dos requisitos objetivos estabelecidos na Constituição Federal para que a propriedade rural cumpra sua função social, Barros (2008, p. 68) arremata afirmando que:

Os incisos do Artigo 186 da Constituição Federal contemplam direitos sociais (direitos humanos sociais e econômicos de segunda geração) e direitos ambientais (direitos humanos difusos de terceira geração) também expressos no próprio corpo da Constituição Federal por meio de outros Artigos. Os incisos do Artigo 186 criam uma zona de inter-relação entre diversos ramos de direito de modo que, conjugados de forma sistemática, respeitando-se a unidade da Constituição, contemplam a busca incansável pelos objetivos

fundamentais da República Federativa do Brasil, expressos com a positivação do Artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Torna-se inegável, portanto, que os requisitos objetivos da função social da propriedade rural estabelecidos no texto constitucional e infraconstitucional possuem a mesma importância, de forma que os proprietários rurais devem buscar realizá-los com a mesma intensidade.

Neste sentido, Giselda Maria Fernandes Novaes Hironaka (1997, p. 107) leciona que:

Examinando, pois, o mencionado art. 186 da Constituição Federal de 1988, serão três as finalidades da norma que se pode aduzir do espírito mesmo dos patamares de exigência: 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 social, especialmente consagrada no inciso III, que demonstra o cuidado com a segurança advinda das relações de trabalho; e por derradeiro uma finalidade de ordem ecológica, especialmente consagrada no inciso II, que claramente determina a obrigação de se proteger o meio ambiente.

Verifica-se, portanto, que por mais árdua que pareça a missão atribuída ao proprietário rural, de primar pelo atendimento da função social do imóvel rural, esta apenas e tão-somente será cumprida se a propriedade rural atender, de forma concomitante, aos requisitos objetivos previstos no artigo 186 da Constituição Federal de 1988, quer dizer, se atender as finalidades econômica, ambiental e trabalhista que envolvem a questão social inerente à propriedade, conforme previsto pelo Constituinte Originário.

Não se pode negar, ademais, que com exceção do requisito previsto no inciso III da Constituição Federal, todos os outros requisitos objetivos guardam relação direta com a questão ambiental, pois primam pela conservação de equilíbrio ecológico.

Com isto, o constituinte originário condiciona o atendimento da função social da propriedade rural ao comando previsto no caput do art. 225 da Constituição Federal, segundo o qual todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, considerando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo, com isto, ao Poder Público e a toda coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

2.3.1 Aproveitamento racional e adequado (Art. 186, I da CF)

Como se sabe, é da terra que o homem retira seu alimento, seu sustento, bem como toda a matéria prima necessária à satisfação de suas necessidades essenciais, de forma que não se pode conceber a propriedade agrária sem pensar na vastidão de recursos naturais que nela estão dispostos, prontos para serem aproveitados pelo homem.

Contudo, conforme o preceito estabelecido no inciso I do art. 186 da Constituição Federal de 1988, o aproveitamento do imóvel rural e dos recursos naturais nele existentes não pode se dar de maneira indiscriminada, desmedida ou mesmo inapropriada. Ao contrário disto, a propriedade rural deve ser aproveitada de forma racional, adequando-se às necessidades sociais.

Neste sentido, Barros (2008, p. 70) afirma que:

A produção além de ser estimulada e exigida conforme determinam os Artigos de lei acima expostos deve, segundo o legislador constituinte, ser realizada de forma racional e adequada segundo técnicas que contemplem a dignidade do trabalho e respeitem o meio ambiente. Por esta razão a produtividade deve ser racional e adequada.

Com isto, não há dúvidas que a propriedade, para que esteja atendendo a sua função social, deve ser aproveitada pelo homem com base em critérios de eficiência e racionalidade.

Segundo o disposto na Lei nº 8.629/93, que regulamenta os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, considera-se racional e adequado o aproveitamento do imóvel rural que atinja os graus de utilização (GUT) e de eficiência na exploração (GEE), fixados em 80% ou mais para o primeiro, e 100% ou mais para o segundo.

Desta forma, o legislador brasileiro estabeleceu critérios objetivos para determinar se a propriedade rural atende ao imperativo de utilização racional e adequada, o que se verifica pelos índices de produtividade previamente estabelecidos em lei que, se não cumpridos, podem ensejar a aplicação do Artigo 184 da Constituição Federal.

Ao comentar o inciso I, do art.186, da Constituição Federal de 1988, Barros (2008) alerta que, em geral, a questão da função social da propriedade rural vem sendo discutida quase que exclusivamente pelo viés da produtividade, relegando-se à segundo plano os demais requisitos previstos em nossa Carta Magna.

Defende o autor que:

Os próprios interessados na reforma agrária, ao invés de trazerem à discussão todos os aspectos da função social, conforme acima expostos, continuam a cometer o erro histórico de apenas e tão-somente discutir os requisitos econômicos da produtividade da propriedade rural passível de desapropriação (BARROS, 2008, p. 70).

Entretanto, embora a legislação tenha fixado apenas critérios objetivos para que se atinja o requisito de aproveitamento racional e adequado da terra, tal requisito, para que seja satisfeito, exige a observância dos demais, pois não se pode conceber racionalidade e adequação no aproveitamento do imóvel rural sem que haja preservação e aproveitamento adequado dos recursos naturais, respeito às relações de trabalho e observância de condições que favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

3.4.2 Utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (Art. 186, II da CF)

Segundo o disposto no inciso II do Artigo 186 da Constituição Federal, para que a propriedade rural atenda sua função social é necessário que haja a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.

Nos dizeres de Barros (2008, p. 71):

A propriedade rural que desrespeita, com sua produção, o meio ambiente, bem de uso comum do povo, desrespeita a dignidade da pessoa humana (Art. 1º); o bem estar de todos (Art. 3º); a vida (Art. 5º); à saúde, infância e ao lazer (Art. 6º e Art. 196); a ordem social (Art. 193); e, por final o meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida (Art. 225). Torna-se nociva à própria agricultura nacional, pois esta é parte do ciclo biológico, elemento essencial da atividade agrária.

Consoante escólio de Roxana Brasileiro Borges (2000, p. 109), o Inciso II do art. 186 da CF/88 consagrou a função ambiental da propriedade rural, que segundo a autora “consiste, em sentido amplo, nos deveres atribuídos ao proprietário de utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

Ao estabelecer o conceito de utilização adequada dos recursos naturais e preservação do meio ambiente, a lei nº 8.629/93 preceitua que:

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

[...]

II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente;

[...]

§ 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.

Desta forma, verifica-se que o proprietário de imóvel rural atende ao disposto no inciso II do art. 186 da CF/88 quando a exploração da terra se faz respeitando a sua vocação natural, de forma a manter o potencial produtivo da propriedade, preservando as 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.

Roxana Borges (2000) chama a atenção para o fato de que há uma dupla proteção na idéia de função ambiental da propriedade, pois ao mesmo tempo em que se estaria primando pela manutenção do equilíbrio ecológico e pelo respeito da vocação natural da terra, a propriedade rural estaria sendo protegida contra eventuais efeitos maléfico advindos de sua má utilização, o que poderia tornala improdutiva.

Segundo Borges (2000, p. 113):

A função ambiental da propriedade, na medida em que visa à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente, protege, sobretudo, a propriedade em si contra a perda de seu potencial produtivo devido a danos ambientais irreversíveis, como, por exemplo, perda da qualidade do solo e até perda do próprio solo, através da erosão.

Tendo em vista os ensinamentos da autora acima citada, percebe-se que a proteção do meio ambiente no qual se insere a propriedade rural não visa apenas uma limitação pura e simples do direito de propriedade, mas serve também como uma proteção à própria propriedade rural, fazendo com que ela não perca sua utilidade em decorrência de danos ambientais que possam advir de seu mau uso.

Neste sentido, Hironaka (1997, p. 101) alerta que:

Não se apresenta, por conseqüência, assim, a terra e o seu uso como meros e eminentes meios de produção de alimentos, mas senão também, como bens essenciais da humanidade, cujo uso adequado, cuja correta administração, cujo resguardo, devem estar sendo sempre e sem cessar observados e cumpridos, tudo para que não se os exaura e os torne inúteis para os fins aos quais se destinam.

Nesta linha de pensamento, constata-se que, ao se empregar à propriedade uma atividade produtiva sem, contudo, tomar os cuidados necessários à

preservação do meio ambiente, muito provavelmente a propriedade tornar-se-ia um direito vazio, devido a perda de seu objeto ou devido a completa perda de utilidade do bem objeto do direito de propriedade.

Assim, não é sem razão que Roxana Borges (2000, p. 116) defende que:

Na medida em que se defende os interesses da sociedade em manter o meio ambiente ecologicamente equilibrado, o sujeito titular do dever de cooperar com essa manutenção também é protegido, pois os danos ao meio ambiente acabam por lesionar, mais cedo ou mais tarde, toda a sociedade, inclusive este proprietário que pode ter deixado de cumprir o seu dever de defendê-lo e preservá-lo, não apenas para si, mas também para seus filhos.

Disto decorre que a questão ambiental nunca esteve dissociada da questão social, de maneira que não se pode conceber produtividade degradante nem preservação ambiental a custo de total improdutividade, sob pena de desrespeito à função social da propriedade rural.

Neste sentido, Peters (2009) menciona que até mesmo a propriedade considerada produtiva, relativamente ao Grau de Utilização da Terra e ao Grau de Eficiência da Exploração, pode ser desapropriada para fins de reforma agrária se não cumprir a função ambiental.

Para Luiz Edson Peters (2009, p. 135):

O dever de aproveitamento racional imposto pela Constituição Federal de 1988 não está em contradição com o dever de conservar/preservar a terra, mas em perfeito equilíbrio, pois só é possível trabalhar o solo e torná-lo produtivo com a presença dos elementos naturais que dão vida a este mesmo solo, garantindo a fertilidade, com a presença de água de boa qualidade, enfim com a estreita colaboração do ciclo biológico.

Trata-se do binômio utilização/preservação, pois ao mesmo tempo em que os recursos naturais são empregados para o cumprimento da função social, por outro lado, o controle nesse emprego é ditado pela preservação do meio ambiente.

Prima-se pela utilização, mas ao mesmo tempo pela preservação, de forma que o inciso II do Artigo 186 da Constituição Federal de 1988 encontra-se em perfeita comunhão com o inciso I do mesmo dispositivo Constitucional, uma vez que a propriedade rural deverá, para efeitos do cumprimento da sua função social, atingir

os índices de produtividade respeitando e preservando o meio ambiente e os recursos naturais.

Como defendido por Barros (2008, p. 72), “o legislador constitucional brasileiro atrelou esses requisitos (inciso I e II do Art. 186) de tal forma que é impossível o cumprimento da função social por meio da produtividade degradante ou da preservação improdutiva”.

Com isto, para que seja atendida a função social da propriedade rural, deve-se primar pela manutenção do potencial produtivo, sem deixar de lado, contudo, a necessidade de manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.4.3 Observância das disposições que regulam as relações do trabalho (Art. 186, III da CF)

No inciso III do art. 186 da Constituição Federal, o constituinte de 1988 estabeleceu como requisito de realização da função social da propriedade rural a observância das disposições que regulamentam as relações de trabalho.

Não há dúvidas de que o trabalho humano constitui fundamental fator de produção, tanto é assim que o respeito ao trabalho do humano foi inserto no art. 170 da CF/88 como um dos princípios da ordem econômica.

Desta forma, o constituinte de 1988 não se preocupou somente com o solo, com os recursos naturais, com a segurança alimentar, mas também se preocupou com o trabalhador agrário, o que de fato acabou por determinar a confecção do inciso III do artigo 186 da Constituição Federal.

Assim, ao obrigar os proprietários de terra a respeitar as disposições que regulamentam as relações de trabalho, sob pena de não ser atendida a função social da propriedade rural, a Constituição Federal de 1988 estabelece importante mecanismo de harmonização entre a necessidade de produção e o respeito à dignidade do trabalhador do campo.

Isto porque, segundo lições de Barros (2008), sem respeito às obrigações trabalhistas rurais, à dignidade do trabalho humano e à dignidade do próprio trabalho, não se justifica, nos termos da Constituição Federal de 1988, a garantia da propriedade rural privada.

Em outras palavras, não se pode dizer que a propriedade cumpre sua função social se não respeita os ditames que orientam as relações de trabalho e que garantem a dignidade do trabalho humano.

Nos dizeres de Barros (2008, p. 87):

O inciso III do Artigo 186 da Constituição Federal de 1988 acaba por conjugar de forma homogênea dois dos mais importantes institutos sociais: o trabalho e a produção agrária. Não há como existir produção agrária que atenda aos requisitos da função social se ofensiva às relações do trabalho no campo; como também não há propriedade cumpridora da função social que atenda às determinações laborais rurais sem, contudo, produzir riquezas.

Nos termos do § 4º do art. 9º da Lei nº 8.629/93, 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.

Ao dono do imóvel rural incumbe, portanto, todas as obrigações que se situam na área trabalhista, desde o correto pagamento de salários, horas extras, férias, bem como aquelas decorrentes das mais recentes conquistas feitas pelos trabalhadores e que agora se estendem ao trabalhador rural (SILVA, J., 2007).

Assim, cabe ao proprietário rural o importante dever de cumprir com as normas protetoras das relações empregatícias do campo, para que assim sua propriedade atenda plenamente a função social a ela inerente.

3.4.4 Exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (Art. 186, IV da CF)

Por sua vez, o inciso IV do art. 186 da Constituição Federal de 1988 define como requisito condicionante da função social da propriedade rural a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

É inegável que o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é de vital importância para o desenvolvimento das atividades no campo, de forma que, consoante observado por Barros (2008, p. 91), “a falta de condições de bem-estar e de progresso social e econômico faz com que o rurícola abandone a terra, emigrando para as zonas urbanas, em busca de melhores condições de vida”.

Se as condições estabelecidas no imóvel rural não proporcionam o bem-estar de proprietários e trabalhadores, dificilmente se alcançará bons índices de produtividade e, conseqüentemente, não haverá cumprimento dos requisitos econômicos da função social.

Neste passo, o § 5º do art. 9º da Lei nº 8.629/93 define que 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.

Observa-se, que além de estabelecer responsabilidade ao proprietário agrário, o ordenamento jurídico pátrio também estabelece responsabilidades ao Estado, tornando-o agente promotor da função social da propriedade rural, uma vez que a ele (Estado) cabe a tarefa de proporcionar a todos os que exerçam atividade agrária (proprietários e trabalhadores rurais) condições mínimas de bem-estar e de progresso social por meio da implantação de políticas públicas agrárias, principalmente no que diz respeito a amenização das tensões geradas pelos conflitos ocorridos no campo.

Como observa Rafael Augusto de Mendonça Lima (1997, p. 57):

É indispensável, pois, que o Estado propicie a todos os que exercem a atividade agrária condições de bem-estar e de progresso social e

econômico, para que permaneçam na terra e, com isso, haja produção agrária e seu aumento.

Mas, é preciso, também, que os proprietários de imóveis rurais, que sejam produtores, isto é, que explorem os seus imóveis, procurem dar bem-estar e progresso social e econômico a si, a seus familiares e aos empregados e seus familiares.

Assim, além do comando imperativo destinado ao Estado, conforme mencionado acima, a Constituição Federal também determina ao proprietário de imóvel rural o dever de favorecer o bem-estar dos trabalhadores do campo, entendidos como empregados e parceiros agrários.

CAPÍTULO 3 – A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NA VISÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

3.1. O papel do Poder Judiciário na efetivação da função social da propriedade

Antes de adentrar propriamente na análise dos acórdãos que nos permitem compreender a forma pela qual o Supremo Tribunal Federal, à luz de casos concretos, vem interpretando e aplicando os dispositivos constitucionais ligados ao direito de propriedade rural e de sua função social, cumpre realçar a importância das decisões emanadas do Poder Judiciário, destacando a atividade judicante praticada por nosso pretório Excelso, na efetivação da função social da propriedade rural.

Segundo Luiz Roberto Barroso (2001, p. 85):

A efetividade significa, portanto, a realização do Direito, o desempenho concreto de sua função social. Ela representa a materialização, no mundo dos fatos, dos preceitos legais e simboliza a aproximação, tão íntima quanto possível, entre o dever-ser normativo e o ser da realidade social.

Logo, para que determinada norma seja eficaz não basta que seja elaborada pelo Poder Estatal competente, através do devido processo legislativo, conforme previsto na Constituição Federal. Para tanto, é necessário que o Estado apresente condições estruturais adequadas para que esta norma passe do plano da mera vigência para o plano da eficácia, quer dizer, para que ela efetivamente ganhe concretude na realidade social e verdadeiramente seja aplicada.

Da mesma forma, podemos dizer que isto ocorre com os dispositivos legais que disciplinam a propriedade rural e que nela prevêm uma função social a ser atendida.

Tais disposições não bastam, por si só, para que os proprietários de terras cumpram os comandos legais nelas contidos, sem que haja mecanismos aptos a lhes conferir eficácia.

Neste sentido, Topedino e Schreimber (2002) asseveram que, principalmente diante das dificuldades do Poder Executivo em editar medidas capazes de fazer com que os proprietários primem pelo atendimento da função social de suas terras, e do Poder Legislativo em elaborar normas que regulamentem adequadamente os dispositivos constitucionais que cuidam da questão, o Poder Judiciário, através da atividade jurisdicional que desempenha com monopólio, apresenta papel de destaque na busca pela efetivação da função social da propriedade rural.

Não se objete, que aos juízes não é dado decretar a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária.

Porém, ao Judiciário cabe, por exemplo, na resolução de casos concretos, deixar de atribuir tutela jurisdicional à propriedade que não atenda aos valores sociais e existenciais insculpidos nos dispositivos legais que disciplinam a propriedade rural e sua função social, notadamente os consagrados na constituição.

Neste sentido, Topedino e Schreimber (2005) defendem que:

A garantia da propriedade não tem incidência, portanto, nos casos em que a propriedade não atenda a sua função social, não se conforme aos interesses sociais relevantes cujo atendimento representa o próprio título de atribuição de poderes ao titular do domínio. O efetivo controle desta conformidade somente pode ser feito em concreto, pelo Poder Judiciário, no exame dos conflitos que se estabelecem entre os interesses proprietários e aqueles não-proprietários.

De outro modo, por via de consequência, deve o Judiciário conferir a tutela da propriedade rural ao proprietário caso verifique que o imóvel em litígio se adequar as condições de realização de sua função social.

Com efeito, a tutela da propriedade rural não pode estar desvinculada da proteção de situações jurídicas não patrimoniais, pautadas no interesse social, principalmente quando tais interesses constituem garantias constitucionais da coletividade, como é o caso da função social da propriedade rural.

Neste sentido, objetivando garantir a efetividade das disposições legais que disciplinam a função social da propriedade rural, cabe ao Poder Judiciário, ao julgar causas envolvendo conflitos de agrários, analisar se o imóvel rural em litígio atende

ou não a sua função social (mesmo que o tema não seja suscitado pelas partes), para que assim possa decidir se a propriedade em litígio merece ser tutelada.

Verificado que o imóvel rural não atende sua função social, deve o Poder Judiciário deixar de conferir-lhe proteção, primando pelo interesse social que se sobrepõe ao interesse particular do proprietário.

Neste sentido, Topedino e Schreimber (2005), ao comentarem o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul no agravo de instrumento nº 00598360402, que teve como relatora a Desembargadora Elba Aparecida Nicolli Bastos, noticiam que:

Outro exemplo encontra-se em polêmica decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, que considerou não cumprir sua função social propriedade rural que, não obstante produtiva, apresentava débitos fiscais de natureza federal, mantendo assentadas, por essa razão, as seiscentas famílias carentes que haviam ocupado a área. A supremacia dos valores existenciais também foi invocada como fundamento da decisão (TOPEDINO; SCHREINBER, 2005).

No acórdão em comento, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul revogou liminar de reintegração de posse em favor da empresa proprietária de imóvel rural que não cumpria sua função social, permitindo que 600 famílias de “sem terras” permanecessem no referido imóvel até o julgamento final da ação, conforme ementa abaixo transcrita:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. DECISAO ATACADA: LIMINAR QUE CONCEDEU A REINTEGRACAO DE POSSE DA EMPRESA ARRENDATARIA EM DETRIMENTO DOS "SEM TERRA". LIMINAR DEFERIDA EM PRIMEIRO GRAU SUSPENSA ATRAVES DE DESPACHO PROFERIDO NOS AUTOS DO AGRAVO, PELO DESEMBARGADOR DE PLANTAO. COMPETENCIA DA JUSTICA ESTADUAL. RECURSO CONHECIDO, MESMO QUE DESCUMPRINDO O DISPOSTO NO ART-526 CPC, FACE DISSIDIO JURISPRUDENCIAL A RESPEITO E PORQUE DEMANDA VERSA DIREITOS FUNDAMENTAIS. GARANTIA A BENS FUNDAMENTAIS COM MINIMO SOCIAL. **PREVALENCIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS DAS 600 FAMILIAS ACAMPADAS EM DETRIMENTO DO DIREITO PURAMENTE PATRIMONIAL DE UMA EMPRESA. PROPRIEDADE: GARANTIA DE AGASALHO, CASA E REFUGIO DO CIDADAO. INOBTANTE SER PRODUTIVA A AREA, NAO CUMPRE ELA SUA FUNCAO SOCIAL, CIRCUNSTANCIA ESTA DEMONSTRADA PELOS DEBITOS FISCAIS QUE A EMPRESA PROPRIETARIA TEM**

PERANTE A UNIAO. IMOVEL PENHORADO AO INSS. CONSIDERACOES SOBRE OS CONFLITOS SOCIAIS E O JUDICIARIO. DOCTRINA LOCAL E ESTRANGEIRA. CONHECIDO, POR MAIORIA; REJEITADA A PRELIMINAR DE INCOMPETENCIA, A UNANIMIDADE; PROVERAM O AGRAVO POR MAIORIA. (Agravo de Instrumento Nº 598360402, Décima Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Elba Aparecida Nicolli Bastos, Julgado em 06/10/1998) (grifo nosso)

Percebe-se, através do julgado acima colacionado, que ao tomar decisões em conflitos agrários no sentido de conferir ou não proteção à propriedade, analisando se a propriedade em litígio atende ou não sua função social, o Poder Judiciário, por via de consequência, acaba estabelecendo balizas, ou melhor dizendo, delimitando de forma concreta o conteúdo do direito de propriedade e de sua função social.

Com isto, o Judiciário contribui de maneira fundamental para a efetivação da função social da propriedade rural, ao definir contornos importantes para a caracterização de seu significado.

Neste sentido, Paulo Abiguenem Abib, ao discorrer sobre a efetividade da função social da propriedade rural no processo, afirma que:

As consequências das decisões judiciais, no plano da função social da propriedade no direito agrário, estão sendo utilizadas como metodologia e técnicas de pesquisa qualitativa, como a observação de vivência em comunidades rurais, presença em ocupação promovida pelos movimentos dos trabalhadores sem teto - MTST, em manifestações do movimento dos trabalhadores rurais sem terra - MST, técnicas qualitativas de informações que sustentam a elaboração de manifestação de conhecimentos práticos, de senso comum e representações elaboradas, capazes de formar o convencimento que orienta as ações judiciais e que traduzem a produção de peças adequadas para intervir nos problemas agrários (ABIB, 2005, p. 89).

Disto, verifica-se que, ao decidir sobre conflitos agrário, cabe ao magistrado não abdicar de sua vocação investigatória, para que, como defendido por Bertran (2004, p. 145), “dentro de um espírito da livre pesquisa científica”, o Judiciário possa dar respostas dignas à provocação jurisdicional.

Nos dizeres de Bertran:

Creemos que durante o procedimento, nas ações possessórias, quer de reintegração, quer de manutenção de posse, é poder-dever do magistrado discutir a questão da função social da propriedade. Deve

o magistrado tomar sua decisão após o conhecimento das condições dos proprietários e das condições dos invasores, subjetivamente, dentro do princípio da equidade - Justiça ao caso concreto - que norteia a ação de muitos e bons magistrados e servidores do Judiciário (BERTRAN, 2004 p. 145).

A aplicação da função social da propriedade rural nas ações judiciais passa a servir, deste modo, como um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social, de suma importância na busca pela justiça social no campo e contribuindo de maneira decisiva para a preservação dos valores inerentes às propriedades rurais, tais como o bem estar dos trabalhadores rurais, o aproveitamento adequado dos recursos disponíveis e a proteção do meio ambiente.

Dada a relevância do papel do Estado-Juiz na efetivação da função social da propriedade rural, não pode, este, se imiscuir em seu dever de definir o conteúdo das situações jurídicas subjetivas face ao direito de propriedade, de forma a controlar a atividade do sujeito titular para conseguir atingir o máximo social desejado da propriedade, efetivando a função social.

Dessa forma, o papel exercido pelo Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião da Constituição Federal (conforme definido no art. 102 de nossa Lei Maior), é de suma importância para a efetivação dos comandos constitucionais que regulamentam o direito de propriedade rural e sua função social.

Isto porque o Supremo Tribunal Federal, ao julgar questões que envolvam imóveis rurais, emitindo juízo sobre a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de determinada lei para afastar ou não sua aplicação ao caso em análise, acaba amoldando a situação levadas ao seu conhecimento aos comandos emanados de nossa Lei Maior, garantindo o respeito e a efetividade das normas constitucionais que disciplinam a propriedade rural e que nela vislumbram uma função social a ser cumprida, resguardando, por via de consequência, a supremacia da Constituição.

3.2. A função social da propriedade rural segundo a jurisprudência do STF – relato jurisprudencial

Através de algumas de suas decisões, o Supremo Tribunal Federal definiu balizas importantes para que se possa entender o conteúdo do direito de propriedade rural em nosso ordenamento jurídico, notadamente no que diz respeito à questão de sua função social, tal como definida pela Constituição Federal de 1988 (AYALA, 2009).

Tamanha a relevância de tais julgados em relação à questão agrária, que por meio de sua Coordenadoria de divulgação de Jurisprudência, o Supremo Tribunal Federal (2007) divulgou uma coletânea de julgados relacionadas a temas que envolvem o imóvel rural.

Tal coletânea foi intitulada “Desapropriação para a Reforma Agrária”, e nela se dedica um tópico específico onde estão destacados os principais acórdãos do nosso pretório Excelso sobre a questão da função social da propriedade rural, que vem servindo de precedentes para a tomada de decisões em situações semelhantes.

Nestes acórdãos, é possível perceber de que forma o Supremo Tribunal Federal vem interpretando as disposições legais atinentes à propriedade do imóvel rural e de sua função social, de forma a tornar possível compreender a maneira pela qual nossa Corte Constitucional, no exercício de sua atividade judicante, vem atuando na questão da efetivação de tais preceitos.

Por meio dos julgados a seguir relatados, o Supremo Tribunal Federal debateu e definiu temas de extrema relevância social, relacionados: a) ao uso, acesso e exploração da propriedade rural; b) a necessidade de preservação dos recursos naturais e do meio ambiente; c) definição do papel do órgão do executivo responsável pelo levantamento técnico de dados para que a União possa aferir se a propriedade cumpre ou não a sua função social; d) a sanção imposta pela descaracterização da função social da propriedade; e) a constitucionalidade dos dispositivos legais que garantem a eficácia à função social da propriedade, a) aos limites que se deve impor à expropriação-sanção como forma de resguardar o direito individual de propriedade.

Assim, buscando-se compreender a forma pela qual o Supremo Tribunal Federal tem enxergado a questão da função social da propriedade rural, a seguir será feita uma abordagem sobre os principais acórdãos dessa Corte Constitucional sobre o tema, ressaltando-se que a abordagem adotada nesta dissertação se limitará aos aspectos que interessam tão-somente à temática trabalhada. Vejamos.

O primeiro caso relatado cuida de um Mandado de Segurança (MS nº 21.348) impetrado por Sérgio Luiz Teixeira contra Decreto Expropriatório do Presidente da República, no qual a proteção ao direito de propriedade foi exacerbada pelo Supremo Tribunal Federal em detrimento da efetivação dos comandos constitucionais que a condicionam ao cumprimento de uma função social.

No caso em apreço, fora decretada a desapropriação de imóvel rural pertencente ao impetrante, com base no art. 184 da Constituição Federal, sob o fundamento de que se tratava de latifúndio improdutivo, cujo proprietário jamais se preocupou em explorá-lo de modo adequado e consentâneo com a função social da propriedade.

Em defesa de sua propriedade, o impetrante arrazoou na petição inicial do Mandado de segurança que seu imóvel caracterizava-se como propriedade produtiva, de tamanho médio, objetivamente imune ao poder de desapropriação federal para fins de reforma agrária.

Ressalte, por oportuno, que ao tempo da decretação da desapropriação do imóvel, ainda não estavam em vigor, nem a lei complementar nº 76/93, que trata dos procedimentos do rito expropriatório, nem a lei nº 8.629/93, que define os conceitos de pequena e média propriedade e regulamenta as disposições legais atinentes à função social do imóvel rural.

A questão foi decidida por unanimidade de votos, sob o fundamento central de que seria impossível realizar o procedimento de desapropriação previsto no artigo 184 da CF de 1988, sem que houvesse a lei exigida pelo parágrafo 3º deste mesmo artigo.

Assim dispõe a ementa do acórdão em comento:

A desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária, constitui modalidade especial de intervenção do poder público na esfera dominial privada. Dispõe de perfil jurídico-

constitucional próprio e traduz, na concreção do seu alcance, uma reação do Estado à descaracterização da função social que inere à propriedade privada. A expropriação-sanção foi mantida pela Constituição de 1988, que a previu para o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social (art. 184, caput), hipótese em que o valor da justa indenização — embora prévia — será pago em títulos da dívida pública. A exigência constitucional da justa indenização representa conseqüência imediatamente derivada da garantia de conservação que foi instituída pelo legislador constituinte em favor do direito de propriedade. A inexistência das leis reclamadas pela Carta Política (art. 184, § 3º e art. 185, n. I) impede o exercício, pela União Federal, do seu poder de promover, para fins de reforma agrária, a modalidade especial de desapropriação a que se refere o texto constitucional (art. 184).” (MS 21.348, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 2-9-93, DJ de 8-10-1993)

Percebe-se, portanto, que muito embora tenha o Ministro Celso de Mello focalizado a função social da propriedade como questão central de discussão, afirmando que ao proprietário cabe o dever jurídico de fazer com que o imóvel rural atenda aos requisitos impostos por sua função social, sob pena de sanção expropriatória, o Supremo Tribunal Federal, por outro lado, condicionou a eficácia da do artigo 184 da Constituição Federal edição da lei reclamada pela nossa Carta Magna.

Entendeu o Supremo Tribunal Federal que, se não havia como estabelecer com precisão o que seriam pequenas e médias propriedades, ou mesmo qual o critério a ser utilizado para considerar ou não uma propriedade racionalmente produtiva (se respeita ou não sua função social), nenhum ato de desapropriação poderia ser efetivado com base no art. 184 da Constituição Federal até que legislação federal viesse (como já o fez através da Lei nº 8.629/93) a definir quais os critérios para classificação das propriedades, bem assim a maneira pela qual os requisitos de realização da função social do imóvel rural seriam plenamente atendidos.

Verifica-se, portanto, que neste período, de 5 de outubro de 1988 até o ano de 1993, em que o legislativo permaneceu inerte, não haveria, na visão do Supremo Tribunal Federal, como iniciar um processo de desapropriação com base no art. 184 da Carta Constitucional, de modo que o conceito de função social da propriedade rural ficou, durante referido período, sem qualquer eficácia.

É de se observar, no caso em questão, que diante do vácuo legislativo o Supremo Tribunal Federal nem sequer questionou se haveriam outros meios pelos

quais se poderia chegar a uma conclusão acerca da produtividade do imóvel expropriado.

O Supremo Tribunal Federal nem tampouco fez qualquer referência à motivação do órgão do executivo responsável pela aferição dos requisitos de realização da função social, que declarou em seu parecer que se tratava de um latifúndio improdutivo.

O Supremo Tribunal Federal preferiu conferir tutela ao direito de propriedade, que durante o período em que o legislador infraconstitucional quedou-se inerte, permaneceu intangível à desapropriação-sanção, tornando, com isto, ineficazes os comandos constitucionais que regulamentam a questão da função social do imóvel rural por um período de aproximadamente 5 (cinco) anos.

Prova disto é que, nos autos da ação em comento, manifestou-se o Presidente da República no sentido de que, acatando posicionamento do Supremo Tribunal Federal, optou-se por evitar a expedição de novos decretos declarando imóveis rurais, de interesse social, para fins de reforma agrária, com fulcro no art. 184 da Constituição Federal, até que fossem aditadas as leis reclamadas no § 3º do dispositivo mencionado e no art. 185 da mesma Carta.

Percebe-se, com isto, que a decisão do Supremo Tribunal Federal não somente impediu a efetivação dos comandos constitucionais que impõe ao imóvel rural o atendimento de uma função social, mas também direcionou as políticas públicas no sentido de privilegiar o desrespeito a valores sociais, tais como o equilíbrio ambiental e a preservação da dignidade do homem do campo.

Foi conferido incentivo total à improdatividade do imóvel rural, que mesmo nessas condições permaneceram merecedores de tutela, pelo menos até o surgimento das leis reclamadas pela Constituição, o que somente ocorreu em 1993.

Outro caso emblemático, por meio do qual é possível perceber que o Supremo Tribunal Federal permite a perpetuação de barreira à efetivação dos comandos constitucionais que regulamentam a função social do imóvel rural, diz respeito ao julgamento da medida liminar requerida em sede de ação direta de inconstitucionalidade nº 2.213-0/DF, ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores e pela Confederação Nacional dos Trabalhadores da Agricultura.

Na referida ação, objetivou-se a declaração de inconstitucionalidade de alguns dispositivos da Medida Provisória nº. 2.027-38, dentre os quais se destaca o que estabeleceu alterações no art. 2º da lei nº. 8.629/93, nos termos seguintes:

Art. 4º. A Lei nº. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º (...)

§ 6º. O imóvel rural objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado nos dois anos seguintes à desocupação do imóvel.

§ 7º. Na hipótese de reincidência de invasão, computar-se-á em dobro o prazo a que se refere o parágrafo anterior.

Importa registrar que no curso da ação, a Medida Provisória questionada foi reeditada, pela última vez, sob nova designação numérica, em 24 de agosto de 2001, mantendo o mesmo conteúdo material quanto às normas impugnadas, que somente foram agrupadas nos seguintes termos:

Art. 4º. A Lei nº. 8.629 de 25 de fevereiro de 1993, passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 2º (...)

§ 6º. O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; e deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessa vedação.

Segundo arrazoaram os autores da referida ação, tal alteração teria acarretado vulneração dos artigos 184 e 185 da Constituição Federal, pois teria criado 'óbice que não encontra amparo no ordenamento jurídico brasileiro à intervenção estatal para fazer valer a função social da propriedade rural, nos termos preconizados pela Constituição'.

Em outros termos, a nova redação atribuída ao § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93 impediria, nos casos de esbulho possessório e de invasão motivada por conflitos agrários, que a vistoria, quer dizer, que a perícia técnica que se destina a aferir se a propriedade rural atende aos elementos de realização da função social do imóvel rural, fosse realizada pelo período de 2 (dois) anos, prorrogáveis por igual período em caso de reincidência.

Por consequência do § 6º, do art. 2º, da Lei nº 8.629/93, o imóvel rural esbulhado ou invadido estaria insuscetível de desapropriação pelo período mencionado em tal norma, por mais que não atendessem aos requisitos de realização da função social previstos em nossa Constituição Federal.

Ao analisar a questão, o Ministro Relator, Celso de Mello, afastou a inconstitucionalidade alegada, por entender que as normas em questão objetivam neutralizar excessos cometidos por grupos de trabalhadores rurais, que se utilizam do esbulho possessório como forma de pressão, nem sempre legítima, sobre o Poder Público, em claro desrespeito a postulados e a valores essenciais resguardados pela ordem constitucional vigente.

Ato contínuo, após dissertar sobre a ilicitude dos atos configuradores de violação possessória, tanto na órbita civil quanto na esfera penal, o Ministro Celso de Mello destacou que tais situações traduzem hipótese de força maior, aptas a infirmar a validade do decreto expropriatório.

Isto porque, com a arbitrária ocupação dos imóveis rurais, além de se impedir que os proprietários neles desenvolvam regular atividade econômica, segundo entendimento de nossa Corte Suprema, seria justificável, tendo em vista o caráter extraordinário de tal situação, a impossibilidade do imóvel invadido atender aos graus mínimos de produtividade exigidos pelo ordenamento positivo, destacando que:

A vistoria tem como finalidade específica viabilizar o levantamento técnico de dados e informações sobre a propriedade rural a ser vistoriada, exigência esta que, agora, passa a qualificar-se como um primum ao ato de verificação administrativa de aptidão do imóvel rural para sofrer, ou não, o decreto de expropriação, para fins de reforma agrária.

Mais adiante, enfatiza que:

A exigência dessa vistoria administrativa é ditada pela necessidade de garantir, ao proprietário, a observância da cláusula constitucional do devido processo legal, sob pena de configuração de vício radical, apto a projetar-se sobre todas as fases subsequentes do procedimento de expropriação, contaminando-as por efeito de repercussão causal, em ordem a gerar, por ausência de base jurídica idônea, a própria invalidação do decreto presidencial consubstanciador da declaração expropriatória.

Segundo o Ministro Celso de Mello, a ocorrência de esbulho possessório acabaria por inviabilizar, por determinado tempo, a vistoria destinada a aferir se o imóvel rural atende ou não aos critérios estabelecidos por lei para o cumprimento de sua função social, pois segundo seu entendimento, nestas condições (esbulho possessório) não se poderia efetivar a totalidade do levantamento das condições reais do imóvel. Assim, Celso de Melo enfatiza que “o processo de reforma agrária, em nosso país, não pode ser conduzido de maneira arbitrária, nem de modo ofensivo à garantia constitucional da propriedade”.

Segundo o Ministro relator do acórdão em comento:

Cumprir destacar, bem por isto, que, em tema de desapropriação, ainda que se cuide de imóvel alegadamente improdutivo, impõe-se, ao poder público, sempre, o poder de observar, de modo estrito, as formalidades constitucionais, que, nesse contexto, atuam como exigências inafastáveis fundadas na garantia de conservação do direito de propriedade.

Na esteira do voto do Ministro relator, o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, indeferiu o pedido de suspensão do § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, cuja redação foi cunhada pelo art. 4º da Medida Provisória nº 2.183-56/2001, vencidos os Ministros Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio e, em menos extensão, o Ministro Ilmar Galvão.

Em que pese às razões expostas no voto do Ministro relator, não se pode deixar de observar que a alteração promovida pelo art. 4º da Medida Provisória nº 2.183-56/2001 no § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93 introduziu em nosso ordenamento jurídico uma barreira genérica e indiscriminada para a efetivação dos comandos constitucionais que condicionam à tutela da propriedade ao cumprimento da função social que a ela é inerente.

Isto porque, nas hipóteses descritas no § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93, a propriedade estaria insuscetível de desapropriação para a reforma agrária por determinado lapso temporal, independentemente de cumprir ou não a função social que lhe atribuiu o constituinte de 1988 através do art. 186 da Constituição Federal.

Nos termos do dispositivo legal mencionado, pouco importa que se o imóvel rural era ou seria explorado racionalmente, se os recursos naturais eram utilizados de maneira adequada ou racional, se o meio ambiente ecologicamente equilibrado

estava sendo respeitado, se havia respeito às relações de trabalho no campo ou se a dignidade dos que trabalham no imóvel era preservada. Uma vez esbulhada ou invadida, a propriedade rural está livre das amarras constitucionais da função social.

De igual maneira, pouco importa, nos termos do § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/83, se o esbulho ou invasão foi de pequena proporção e, por isso, não foi capaz de comprometer a produtividade racional (que respeita o meio ambiente e prima pela dignidade do trabalho no campo) do imóvel rural, pois se o imóvel for esbulhado ou invadido, impede-se a realização da vistoria por meio da qual se afere se a propriedade atende ou não a função social a ela inerente.

Como bem se pode perceber do julgado relatado, a sacralidade atribuída pela composição majoritária do Supremo Tribunal Federal à propriedade privada esbulhada ou invadida, independentemente de cumprimento da função social, nos casos mencionados no § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/83, proporcionou a perpetuação de barreiras à efetivação dos comandos constitucionais que atribuem ao imóvel rural uma função social.

Nos termos do voto dissidente do Ministro Sepúlveda Pertence:

Trata-se, ao meu ver, essa imunidade temporária, dobrada em caso de reincidência de esbulho possessório ou da invasão decorrente de conflitos agrários, segundo o § 6º, de uma estranha sanção: é uma sanção difusa, uma sanção por classe social. Não se sancionam os partícipes da invasão. Sancionam-se todos os excluídos da propriedade rural, que reivindicam o acesso à terra, mediante um prêmio ao proprietário, por menos que a sua propriedade seja produtiva, por mais distante esteja essa propriedade do cumprimento de sua função social, condição constitucional de sua proteção. Premia-se o proprietário com a imunidade e se pune difusamente a quem quer que possa ter a expectativa de expropriação dessa propriedade morta, socialmente morta, para fins de reforma agrária.

Enfatizou, ainda, o Ministro Sepúlveda Pertence, que os precedentes do Supremo Tribunal Federal a respeito das consequências da ocupação de imóveis produtivos e improdutivos, para efeito de desapropriação para fins de reforma agrária, não contradizem a sua visão sobre a incompatibilidade da proibição abstrata a da sanção difusa criadas pelo dispositivo legal impugnado (§ 6º, do art. 2º da Lei nº 8.629/83) com a Constituição Federal.

Neste sentido, o Ministro Sepúlveda Pertence ressaltou que nos Mandados de Segurança de números 22.193, 22.666 e 23.323, a ocupação precedente da terra afetou a possibilidade de aferição da produtividade do imóvel e da imputação, ao proprietário, de eventual improdutividade, de modo que a propriedade foi tutelada com base em evidências concretas.

Destacou, ainda, o Ministro Sepúlveda Pertence, que nos casos dos Mandados de Segurança de números 23.010 e 23.536, não se reconheceu o efeito imunizatório à turbação passada, tendo em vista que nesses casos, tal evento foi insignificante no sentido de descaracterizar a produtividade dos imóveis.

Percebe-se, portanto, que se é possível avaliar as circunstâncias de cada caso, tendo em vista o comprometimento objetivo da possibilidade de aferição do cumprimento da função social do imóvel rural, a imposição de limitação legal (abstrata e genérica), disposta no dispositivo legal impugnado, acaba por limitar a eficácia do disposto no art. 186 da Constituição Federal, pois se houver turbação o imóvel estará imunizado contra o decreto expropriatório, pouco importando se atende ou não à sua função social.

Feitas tais considerações, parece contraditório o voto do Ministro Relator, Celso de Melo, pois não ignora os novos contornos conferidos ao direito de propriedade a partir do advento das disposições legais que nela prevêm uma função social a ser atendida, ao proclamar que:

O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. **O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade.** A desapropriação, nesse contexto — enquanto sanção constitucional impositiva ao descumprimento da função social da propriedade — reflete importante instrumento destinado a dar conseqüência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. **Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o**

exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. (ADI 2.213-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 4-4-02, DJ de 23-4-04). (grifo nosso)

A contradição contida no voto do Ministro relator se evidencia na medida em que, pouco importa o reconhecimento de que a propriedade não se reveste de caráter absoluto, bem assim de que o imóvel rural deve atender a uma função social, favorecendo bem estar dos trabalhadores do campo, mantendo níveis satisfatórios de produtividade, assegurando a conservação dos recursos naturais e observando as regulamentações que norteiam as relações de trabalho, se a verificação de tais circunstâncias tem sua eficácia limitada de forma geral e abstrata nas hipóteses previstas no art. 2º, § 6º da Lei nº 8.629/83.

Por meio do acórdão em comento, observa-se que nossa Corte Suprema, ao negar o pedido de suspensão do art. 4º da Medida Provisória nº. 2.183-56/2001, sob o fundamento de que seria necessário estabeleceu limites para a ação de grupos sociais que, por meio de ocupação arbitrária de imóveis rurais, buscam pressionar o poder público a decretar a desapropriação de propriedades rurais, conferiu primazia à garantia da propriedade em detrimento da aferição dos elementos de realização dos valores sociais que se objetiva preservar através da função social prevista constitucionalmente para o imóvel rural.

Consoante a isto, não se pode concordar com o que afirmou o Ministro Celso de Mello no acórdão em comento, no sentido de que pode estar certo o proprietário rural de que a sua propriedade “estará assegurada, na medida em que desempenhe, em plenitude, a função social que lhe é inerente”.

Isto porque, conforme se infere da visão do Supremo tribunal Federal extraída do julgado em comento, havendo a simples constatação de esbulho possessório, a propriedade estará resguardada, pouco importando se desempenha ou não a função social que lhe é própria.

É curioso notar que a proteção conferida a propriedade pelo Supremo Tribunal Federal, contra a expropriação desencadeada pelo não atendimento de sua função social, não se limitou aos casos de esbulho e de invasão motivada por conflitos

agrários, estendendo-se, ainda, aos casos em que a vistoria procedida pelo órgão do executivo responsável pela verificação do atendimento da função social não for procedida de notificação prévia, conforme se infere do julgado a seguir relatado.

Trata-se do Mandado de Segurança nº 22.164/SP, impetrado por proprietário de imóvel rural situado no Pantanal Mato-Grossense, contra ato do Presidente da República que desapropriou referido imóvel por considerá-lo improdutivo.

A segurança foi concedida, e a demanda fora decidida com a declaração de nulidade do decreto expropriatório, decorrente da ausência de notificação prévia sobre a vistoria que fora realizada pelo INCRA para aferir se a propriedade do impetrante atendia sua função social, o que foi considerado pela nossa Corte Constitucional desrespeito ao devido processo legal.

Nosso Pretório Excelso não deixou de emitir posição sobre a alegação do impetrante de que seu imóvel não estaria sujeito à expropriação para fins de reforma agrária, eis que estaria localizado em região pantaneira, definida pela Constituição da República como patrimônio nacional (art. 225, § 4º), em cujo âmbito se encontram vedadas todas as práticas que possam colocar em risco sua função ecológica (art. 225, § 1º, VII).

Ao analisar a questão, o Supremo Tribunal Federal assim se manifestou:

“Reforma agrária — Imóvel rural situado no Pantanal Mato-Grossense — desapropriação-sanção (CF, art. 184) — Possibilidade. (...) Pantanal Mato-Grossense (CF, art. 225, § 4º) — Possibilidade jurídica de expropriação de imóveis rurais nele situados, para fins de reforma agrária. A norma inscrita no art. 225, § 4º, da Constituição não atua, em tese, como impedimento jurídico à efetivação, pela União Federal, de atividade expropriatória destinada a promover e a executar projetos de reforma agrária nas áreas referidas nesse preceito constitucional, notadamente nos imóveis rurais situados no Pantanal Mato-Grossense. A própria Constituição da República, ao impor ao Poder Público dever de fazer respeitar a integridade do patrimônio ambiental, não o inibe, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos instrumentos de realização da função social da propriedade consiste, precisamente, na submissão do domínio à necessidade de o seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente (CF, art. 186, II), sob pena de, em descumprindo esses encargos, expor-se à desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental. **A questão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado — Direito de terceira geração —**

Princípio da solidariedade. O direito à integridade do meio ambiente — típico direito de terceira geração — constitui prerrogativa jurídica de titularidade coletiva, refletindo, dentro do processo de afirmação dos direitos humanos, a expressão significativa de um poder atribuído, não ao indivíduo identificado em sua singularidade, mas, num sentido verdadeiramente mais abrangente, à própria coletividade social. Enquanto os direitos de primeira geração (direitos civis e políticos) — que compreendem as liberdades clássicas, negativas ou formais — realçam o princípio da liberdade e os direitos de segunda geração (direitos econômicos, sociais e culturais) — que se identifica com as liberdades positivas, reais ou concretas — acentuam o princípio da igualdade, os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.” (MS 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 30- 10-95, DJ de 17-11-95)

Dessa forma, conforme o entendimento perfilhado por nossa Corte Constitucional, a norma inscrita no art. 225 da Constituição Federal, que atribui a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao Poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presente e futura, não tem o condão de impedir a efetivação, pela União Federal, da atividade expropriatória.

É bem verdade que o STF caracteriza o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito humano de terceira geração, o que justifica a obrigação que se impõe aos cidadãos e ao Estado de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presente e futura.

Com isto, nossa Corte Suprema menciona que a proteção da flora e a conseqüente vedação de práticas que coloquem em risco a sua função ecológica projetam-se como formas instrumentais destinadas a conferir efetividade ao direito em questão.

Ressalta, ainda, o Ministro relator, que:

O dever que constitucionalmente incumbe ao Poder público de fazer respeitar o patrimônio ambiental não o impede, contudo, quando necessária a intervenção estatal na esfera dominial privada, de promover, na forma do ordenamento positivo, a desapropriação de imóveis rurais para fins de reforma agrária, especialmente porque um dos elementos de realização da função social da propriedade rural –

consoante expressamente proclamado pela Lei nº. 8.629/93 (art. 9º, II e seu § 3º) e enfatizado pelo art. 186, II, da própria Carta política – consiste, precisamente, na subsunção do domínio à necessidade de seu titular utilizar adequadamente os recursos naturais disponíveis e de fazer preservar o equilíbrio do meio ambiente, sob pena de, em descumprindo esses encargos, sofrer a desapropriação-sanção a que se refere o art. 184 da Lei Fundamental.

Nessa decisão, observa-se que o STF confirmou a possibilidade de exploração econômica dos ecossistemas constitucionalmente protegidos nos termos do § 4º do art. 225 da CF/88, reconhecendo, por conseguinte, o dever do proprietário de preservar o meio ambiente e os recursos naturais nele existentes.

Percebe-se, inclusive, que o STF afastou a possibilidade de se estabelecer relação de identidade entre a função social da propriedade rural, no aspecto que determina a preservação ambiental e utilização adequada dos recursos naturais, e a imposição de ônus ambientais arbitrários ao proprietário, mesmo que se tenha como referência ecossistemas expressamente protegidos pela Constituição.

Isto porque a decisão em comento considerou o dever de respeito a função social da propriedade, no que pertine a necessidade de proteção do meio ambiente, como uma imposição não apenas para o proprietário de imóvel rural, mas também para toda coletividade, tendo em vista tratar-se de direito humano de terceira geração.

Assim, a execução das tarefas públicas de proteção ao meio ambiente não podem ser suportadas apenas pelos proprietários, principalmente no que diz respeito aos imperativos de ordem ambiental (AYALA, 2009).

Resta claro, portanto, que na visão do Supremo Tribunal Federal, o descumprimento do dever de atender à função social da propriedade rural por parte do proprietário de imóvel rural localizado em ecossistema protegido pela Constituição, assim como nas demais áreas rurais, autoriza a intervenção do Poder Público, traduzida na expropriação do imóvel situado nesses espaços.

Tal entendimento, contudo, foi relegado a segundo plano no caso em análise, pois mesmo diante da constatação documental de que o imóvel expropriado não atendia aos requisitos legais de produtividade, as segurança foi deferida sob o fundamento de que não havia sido respeitada a notificação prévia para a realização da vistoria do imóvel.

Como bem se pode observar, mais uma vez o Supremo Tribunal Federal preferiu tutelar o direito individual de propriedade, mesmo que comprovadamente improdutiva, em detrimento da efetivação dos valores sociais esculpidos nos dispositivos constitucionais e regulamentam a função social do imóvel rural.

Com efeito, no caso em comento o Supremo Tribunal Federal se absteve de conferir efetividade às disposições constitucionais sobre a função social do imóvel rural, apesar de toda a prova documental carreada aos autos no sentido de que tal função não vinha sendo atendida pelo imóvel sob litígio, que se encontrava em completo abandono.

Vale mencionar que em caso semelhante, decidido por maioria de votos, foi discutido se a vistoria prévia seria elemento fundamental para o processo de desapropriação, bem assim se caberia neste momento o direito ao contraditório e se esse suposto vício poderia ou não contaminar todo o procedimento, a ponto de impedir ou invalidar todo o processo de desapropriação subsequente.

Trata-se do julgamento do Mandado de Segurança MS 22.319-7, por meio do qual o impetrante objetivou a declaração de nulidade do decreto expropriatório do Presidente da República que declarou de interesse social, para fins de reforma agrária, imóvel de sua propriedade.

Dentre outros argumentos utilizados, alegou o impetrante que não fora notificado previamente sobre a realização da vistoria do imóvel, para fins de aferição da função social.

A respeito da ausência de notificação prévia, o Ministro relator, Ilmar Galvão, consignou que:

Contrariamente, portanto, ao que se possa entender, à primeira vista, não se está diante de ato pelo qual se instaure contraditório administrativo sobre a natureza do imóvel e cuja falta acarrete a nulidade do procedimento; nem, sequer, de solenidade essencial à autenticidade ou validade dos dados e informações colhidos e transmitidos pelos encarregados da diligência, cujos relatórios, como todo ato administrativo, gozam de presunção de legitimidade. Veja-se que a lei sob apreciação nem mesmo institui o levantamento de dados e informações como etapa que, necessariamente, deva ser cumprida na fase administrativa da desapropriação, não parecendo haver dúvida de que será ele de todo dispensável na hipótese de o órgão público já possuir dados e informações atualizadas sobre o imóvel, recolhidas de ofício ou por iniciativa do proprietário, para fins de cadastramento, como previsto em lei.

Como bem se pode perceber, nos termos do voto vencido do Ministro Ilmar Galvão, a ausência de notificação prévia não invalidaria o procedimento expropriatório.

Isto porque, no seu entendimento, a vistoria não seria procedimento obrigatório, mas apenas um dos meios de se conseguir dados sobre a situação da propriedade rural.

Obviamente, se haveria outros meios de conseguir dados sobre o atendimento da função social do imóvel rural, a notificação não deveria ser essencial para que o proprietário pudesse exercer seu direito de defesa.

O Ministro Ilmar Galvão defendeu, em seu voto, que o vício na notificação da vistoria não poderia ser motivo para invalidação de um processo de desapropriação de uma propriedade que, comprovadamente, não cumpre os padrões estabelecidos pela função social da propriedade.

Contudo, como já mencionado, a tese do Ministro Ilmar Galvão foi vencida, tendo, na oportunidade, a maioria da composição do Supremo Tribunal Federal entendido pela essencialidade de notificação prévia a respeito da vistoria ultimada pelo órgão executor da vistoria técnica de verificação dos elementos de realização da função social do imóvel rural.

Como bem se pode notar, no desenrolar do caso em comento, a informação contida no relatório produzido pelo INCRA no sentido de que a propriedade em questão claramente não cumpria sua função social, não trouxe qualquer repercussão nas razões de decidir do Supremo Tribunal Federal, que se ateve simplesmente às questões formais dos procedimentos necessários à legitimidade do processo expropriatório.

Nem sequer se cogitou da constatação de que, com ou sem notificação, a propriedade desapropriada continuaria sendo improdutiva, o que justificaria a manutenção do decreto expropriatório, pois a força do princípio da função social da propriedade rural vicia o direito à propriedade intrinsecamente, tornando-a desmerecedora de tutela.

A importância que o Supremo Tribunal Federal atribui à existência de notificação prévia para a realização de vistoria ao imóvel rural, como forma de

assegurar o devido processo legal ante a possibilidade de expropriação da terra, também pode ser sentida nos Mandados de Segurança de números nº. 23.032 e 24.307.

Em ambos os casos, a segurança foi conferida porque se constatou que a notificação prévia para a realização da vistoria do imóvel havia sido implementada corretamente, de forma que o devido processo legal que, segundo o Supremo Tribunal Federal, deve se estabelecer em face da possibilidade de expropriação do imóvel rural, fora respeitado.

As questões materiais, tais como as atinentes a produtividade dos imóveis em litígio ou sobre a conservação do equilíbrio ecológico nem sequer foram levadas em consideração para a decisão do Supremo, que a despeito disto consignou que a vistoria efetivada pela União, que atua por intermédio do INCRA, com base no § 2º do art. 2º da Lei nº. 8.629/93, tem por finalidade aferir, por meio dados e informações técnicas levantadas no local, se o imóvel rural atende ou não sua função social, conforme trecho da ementa abaixo transcrita:

Função social da propriedade e vistoria efetuada pelo INCRA. A vistoria efetivada com fundamento no art. 2º, § 2º, da Lei n. 8.629/93 tem por finalidade específica viabilizar o levantamento técnico de dados e informações sobre o imóvel rural, permitindo à União Federal — que atua por intermédio do INCRA — constatar se a propriedade realiza, ou não, a função social que lhe é inerente. O ordenamento positivo determina que essa vistoria seja precedida de notificação regular ao proprietário, em face da possibilidade de o imóvel rural — quando este descumprir a função social que lhe é inerente — vir a ser objeto de desapropriação-sanção, para fins de reforma agrária. (MS 23.032, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 29-8-01, DJ de 9-2-07). No mesmo sentido: MS 24.307, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-11-02, DJ de 9-2-07.

Por meio de tal entendimento, que também se verificou no julgamento do MS 24.307/DF, decidido de forma idêntica, além de conferir ao INCRA a atribuição de aferir se o imóvel rural atende ou não a sua função social, o Supremo Tribunal Federal restringiu a análise de tal questão à verificação do pressuposto de produtividade, tal como disposto no § 1º do art. 6º da Lei nº. 8.629/93, sem fazer qualquer menção aos demais requisitos objetivos de atendimento da função social da propriedade rural previstos no art. 9º do mesmo diploma legal e no art. 186 da nossa Lei Maior.

Depreende-se, portanto, que a solução dada a causa por nossa Corte Suprema faz com que se presuma a capacitação técnica da União, por intermédio do INCRA, para verificar se o imóvel rural atende aos requisitos de funcionalização social previstos no art. 186 da CF/88, combinado com o art. 9 e §§ da Lei nº. 8.629/93.

Assim, o INCRA, como órgão da União responsável por aferir se o imóvel rural atende sua função social, tal como entendido pelo STF, deverá possuir aptidão para, por meio de seus técnicos, verificar se a propriedade vistoriada é aproveitada racional e adequadamente, se o meio ambiente está sendo preservado, se os recursos naturais estão sendo aproveitados adequadamente, se as disposições que regulam as relações de trabalho estão sendo respeitadas e se exploração das propriedades vistoriadas favorece ao bem estar dos proprietários e dos trabalhadores, tudo conforme os critérios previstos nos parágrafos do art. 9º do mencionado diploma legal.

Contudo, pela leitura do julgado em comento, percebe-se que a questão foi analisada pelo Supremo Tribunal Federal tão-somente pelo prisma do requisito da produtividade, deixando-se de lado as questões atinentes ao respeito às relações de trabalho e à preservação ambiental, que também devem ser verificadas para que se possa atestar o cumprimento da função social de determinada propriedade rural.

Quando a estes pontos, não abarcados pelo acórdão em debate, questiona-se: será que o INCRA, enquanto órgão responsável por verificar se o imóvel rural atende sua função social, estaria dotado de capacidade técnica para avaliar tais hipóteses?

Não há dúvidas de que a competência para proceder à fiscalização do cumprimento das condicionantes da função social dos imóveis rurais, é do órgão federal executor da reforma agrária, quer dizer, do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA.

Neste sentido é o que dispõe o art. 2º, § 2º da Lei 8.629/93, abaixo transcrito:

Art. 2º A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta lei, respeitados os dispositivos constitucionais.

§ 1º Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social.

§ 2º Para os fins deste artigo, fica a União, através do órgão federal competente, autorizada a ingressar no imóvel de propriedade

particular para levantamento de dados e informações, mediante prévia comunicação escrita ao proprietário, preposto ou seu representante.

Cabe argumentar, neste ponto, quanto à questão da preservação do meio ambiente e da utilização adequada dos recursos naturais, que talvez o Ministério do Meio Ambiente, através de um de seus órgãos, pudesse aferir, com maior precisão, se o imóvel vistoriado cumpre a tais requisitos.

Da mesma forma, talvez o Ministério do Trabalho, por meio das Delegacias do Trabalho, tivesse mais condições que o INCRA de verificar se as atividades desenvolvidas no imóvel rural estão de acordo com as disposições que regulamentam as relações do trabalho, bem assim se a exploração do imóvel favorece ao bem estar de proprietários (empregadores) e empregados.

Contudo, uma vez delimitado que ao INCRA cabe o dever de aferir se a propriedade rural atende ou não sua função social, deve o Estado capacitá-lo para que tal função seja exercida não apenas pelo prisma da produtividade.

Não há dúvidas de que, em razão de situações específicas, tais como as relativas à complexidade do dano causado ao meio ambiente ou às relações do trabalho, em que o trabalho de vistoria deverá ser realizado em conjunto, pelo órgão federal executor da reforma agrária, com o trabalho de fiscalização do órgão federal executor da política específica que com ela guarde conexão, que, de acordo com o caso, será o órgão federal executor da política ambiental ou o órgão federal executor da política trabalhista, ou até mesmo ambos os órgãos.

Ressalte-se, neste sentido, que caberia ao órgão federal executor da reforma agrária elaborar, em conjunto com os órgãos de execução da política ambiental e da política trabalhista, normas técnicas disciplinando medidas a serem adotadas para conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93 e II a IV do art. 186 da CF/88.

Tais questões, contudo, não foram sequer aventadas pelo Supremo Tribunal Federal, que se limitou a analisar a questão da vistoria disciplinada no § 2º, do art. 2º da Lei nº 8.629/93, sob o prisma da produtividade, sem qualquer preocupação com a aferição dos demais elementos de realização da função social do imóvel rural.

Aliás, quanto a questão dos elementos de realização da função social da propriedade rural, importa mencionar que a constitucionalidade da Lei nº 8.629/93, foi discutida no julgamento do Mandado de Segurança nº 22478.

Segundo o autor da ação, ao definir imóvel produtivo, a pequena e média propriedade rural e a função social da propriedade, a Lei nº 8.629/93 estaria extrapolando os critérios previstos no art. 186 da Constituição Federal, principalmente por atribuir ao poder Executivo a tarefa de fixar os índices de produtividade.

Ao julgar improcedente o Mandado de Segurança, o Supremo Tribunal Federal utilizou como uma das razões o entendimento de que ao definir o imóvel produtivo, a pequena e a média propriedade rural e a função social da propriedade, a Lei nº. 8.629/93 não extrapolou os limites constitucionais sobre a matéria, conforme ementa abaixo transcrita:

Esta Corte já decidiu que a Lei n. 8.629/93, ao definir o imóvel produtivo, a pequena e a média propriedade rural e a função social da propriedade, não extrapola os critérios estabelecidos no artigo 186 da Constituição Federal; antes, confere-lhe eficácia total (MS n. 22.478/PR, Maurício Corrêa, *DJ* de 26-9-97)

Ao assim decidir, nossa Corte Suprema considerou plenamente constitucional os dispositivos da Lei nº. 8.629/93, que, segundo entendimento inserto no acórdão em comento, ao invés de extrapolar os limites do art. 186 da Constituição Federal, estaria a garantir a total eficácia do referido dispositivo constitucional, estabelecendo, além de tudo, critérios objetivos para se aferir se os requisitos condicionantes da função social da propriedade rural (previstos no art. 186 da CF) são atendidos.

No julgamento do acórdão em discussão, o Supremo Tribunal Federal considerou que o legislativo não poderia descer à minudência de determinar índices de produtividade, que devem ser aferidos, de acordo com a situação específica de cada imóvel e da região na qual o mesmo se situa, e não fabricados, motivo pelo qual tal tarefa competiria ao Executivo. Ademais, ressaltou que ao legislador caberia estabelecer critérios gerais e graus de exigência, como realmente o fez.

Uma vez mais, percebe-se que o Supremo Tribunal Federal se preocupa exacerbadamente com a questão da produtividade do imóvel rural, que é colocada em evidência no julgado em comento.

Não estou a dizer, com isto, que a Lei nº. 8.629/93 não confere maior objetividade à vistoria destinada a verificação dos pressupostos de atendimento da função social da propriedade rural, sem os quais, a declaração de improdutividade do imóvel rural e sua possível desapropriação estariam expostas ao mero alvedrio do poder executivo, que teria mais liberdade para decidir sobre tais aspectos.

Percebe-se, contudo, que na regulamentar os incisos II a IV do art. 186 da Constituição Federal, a lei nº 8.629/93 se utilizou de conceitos jurídicos indeterminados, pouco específicos, e que, portanto, carecem de normatização administrativa para que possam ser realmente efetivados.

Não se pode, por exemplo, sem o auxílio de critérios mais específicos, aferir se a exploração do imóvel rural se faz com respeito à vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade, ou se exploração do imóvel mantém na medida adequada o equilíbrio ecológico.

Neste sentido, cabe destacar que ao deliberar sobre o processo administrativo de desapropriação de imóveis para fins de reforma agrária, conduzido pelo INCRA, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 557/2004, dentre outras recomendações, propôs à referida autarquia que elabore normas técnicas e adote as demais medidas cabíveis, com apoio do Ministério do Desenvolvimento Agrário e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente, a fim de conferir efetividade aos incisos II a IV do art. 9º, da Lei nº 8.629/93.

Ao que parece, no entanto, o Supremo Tribunal Federal, quando teve a oportunidade de se pronunciar sobre a questão, preferiu tratá-la apenas pela ótica da produtividade, e, a despeito de ter afastado a alegação de inconstitucionalidade da lei nº 8.629/93, que segundo o Supremo confere maior eficácia à função social da propriedade rural, não teceu maiores considerações sobre a forma como os incisos de II a IV do art. 186 da Constituição Federal foram regulamentados pelo referido diploma legal.

Por fim, cumpre relatar recente decisão proferida pelo então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, em sede do pedido de

Suspensão de Liminar nº 388/SP, formulado pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária, contra acórdão formalizado pelo Tribunal Regional Federal da 3ª Região, nos autos do Agravo de Instrumento nº 2008.03.00.029704-2, que suspendeu a imissão do INCRA na posse do imóvel desapropriando.

O pedido de suspensão de liminar foi formulado com base no art. 4º da Lei nº 8.437/92, combinado com o art. 1º da Lei nº 9.494/97, que autorizam o deferimento do pedido de suspensão da execução da tutela antecipada concedida nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.

Em seu pedido, o INCRA ressaltou que a suspensão de decisão que determinava sua imissão na posse do imóvel desapropriado representava risco de lesão à ordem administrativa e à economia pública, em razão das providências administrativas já ultimadas e dos prejuízos econômicos que poderiam advir não só ao próprio INCRA, mas a toda sociedade.

Argumentou que houve diversas despesas com a criação do projeto de assentamento, com trâmite de diversos procedimentos para a seleção e alocação dos assentados, bem como com a disponibilização de créditos.

Quanto aos créditos, asseverou que houve uma disponibilização de R\$ 1.350.000,00 (um milhão e trezentos e cinquenta e um mil reais), destinados ao Projeto Nacional de Reforma Agrária, para as famílias assentadas.

Em sua decisão, o então Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, entendeu que estavam presentes os requisitos autorizadores da medida pleiteada, deferindo o petitório do INCRA nos termos seguintes:

Portanto, vislumbro, na decisão impugnada (fls. 91-109), grave lesão à segurança pública, consubstanciada no perigo de dano às famílias já assentadas na Fazenda Jamaica, Município de Pereira Barretos/SP, as quais não dispõem de outro lugar para fixar sua residência e trabalho. Por outro lado, não há perigo de dano aos expropriados, cujos projetos empresariais ainda não haviam sido implementados, ao contrário do Projeto de Assentamento, que já foi iniciado pelo INCRA, com a aplicação de cerca de R\$ 1.350.000,00, motivo pelo qual observo, também, grave lesão à economia pública.

Como bem se pode perceber, a questão não foi decidida com bases explícitas nos comandos que regulamentam a função social do imóvel rural, até mesmo em razão do instrumento processual pelo qual a questão foi levada ao Supremo (pedido de suspensão de liminar com base na lei nº 9.494/97).

No entanto, não se pode deixar de reconhecer que a suspensão da decisão que impedia a imissão do INCRA na posse do imóvel sob litígio possibilitou que a ele fosse dada destinação social, consentânea com os valores que o constituinte de 1998 consagrou no art. 186 da Constituição Federal.

Assim, a análise de tal julgado pode sinalizar uma mudança de posicionamento que se espera do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a proteção à garantia da propriedade seda espaço para a função social inerente ao seu próprio conceito.

3.3. Considerações críticas

Conforme visto no tópico anterior, os casos relatados trazem elementos importantes para a análise da questão da efetivação dos comandos constitucionais que regulamentam a função social do imóvel rural à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Através dos julgados comentados, percebeu-se que em defesa do direito de propriedade em face das ameaças de desapropriação sanção, o Supremo Tribunal Federal limitou circunstancialmente as disposições legais que disciplinam a função social do imóvel rural.

Prova disto é que no primeiro julgado relatado, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a desapropriação-sanção estabelecida no art. 184 da Constituição Federal, motivada pelo descumprimento da função social da propriedade rural, só pode ser aplicada após o advento da legislação reclamada pela Constituição Federal, tratando do rito para o contraditório e estabelecendo critérios para classificação das propriedades entre pequenas, médias e grandes, produtivas e improdutivas.

O advento da referida lei (lei nº 8.629/93) somente veio a ocorrer em 1993, o que significa dizer, em termos práticos, que o STF, por meio de sua decisão, suspendeu a eficácia do artigo 184 da Constituição Federal por um período de 5 (cinco) anos, quer dizer, de 1988, quando foi promulgada a Constituição Federal atual, até o ano de 1993, quando entrou em vigor a lei nº 8.629/93.

Como se observa, o Supremo Tribunal Federal não se atinou para o fato de que o artigo 184 da Constituição Federal é corresponde a um dos mecanismos mais importantes para a efetivação do princípio da função social do imóvel rural.

Neste sentido, ao indeferir o pedido de suspensão da nova redação conferida ao § 6º do art. 2º da Lei nº 8.629/93 pela Medida Provisória nº 183-56/2001, segundo o qual, no caso de esbulho ou invasão motivada por conflitos agrários, impede-se a realização de vistoria com vistas a aferição dos requisitos de realização da função social do imóvel rural, impossibilitando, por conseqüência, a desapropriação com base no art. 184 da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal permitiu que a

efetivação dos comandos contidos no art. 186 da Constituição de 1988 fosse restringidas por tais circunstâncias.

Não fosse somente isto, nos julgamentos dos Mandados de Segurança de números 22.164 e 22.319 fica claro que para o Supremo Tribunal Federal o direito individual de propriedade, ainda que se trate de propriedade que não atenda à função social que a ela deve ser inerente, não pode deixar de ser tutelado em face da existência de vícios meramente procedimentais do processo expropriatório, tais como a ausência de notificação prévia para a realização da vistoria prevista no art. 2º, § 2º da lei nº 8.629/93.

Por este viés, percebe-se que em tais julgados, a proteção da propriedade em quanto bem tem maior relevância do que a proteção da propriedade enquanto função para o Supremo Tribunal Federal, pois o fato das propriedades sob litígio serem evidentemente descumpridoras da função social foi simplesmente ignorado.

Não se está a duvidar que o Supremo Tribunal Federal não se furtou a proclamar que a propriedade rural não se reveste de caráter absoluto, e que o acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade, impondo ao proprietário do imóvel rural o ônus social de primar pela realização de tais elementos, sob pena de desapropriação.

Não se está negando, da mesma forma, que o Supremo Tribunal Federal tenha considerado que o dever de respeito à função social da propriedade, no que pertine a necessidade de proteção do meio ambiente, constitui uma imposição não apenas para o proprietário de imóvel rural, mas também para toda coletividade, tendo em vista tratar-se de direito humano de terceira geração.

Contudo, tais considerações tiveram pouca ou quase nenhuma relevância para a solução da maioria dos julgados relatados anteriormente, que em sua maioria foram decididos no sentido de tutelar o direito individual de propriedade contra um procedimento expropriatório considerado injusto/ilegal pela simples ausência do requisito formal de notificação prévia para realização de vistoria.

Nestes julgados preferiu-se, como bem se pode perceber, tutelar o direito individual de propriedade em detrimento da efetivação de comandos constitucionais

por meio dos quais se busca a realização de valores sociais de suma importância, que deveriam ser intrínsecos à propriedade rural.

Além do mais, a questão da função social da propriedade rural quase sempre foi abordada por nossa Corte Constitucional pelo prisma exclusivo da produtividade, relegando-se a segundo plano os demais elementos de realização de tal função.

Somente em caso mais recente, quer dizer, no pedido de Suspensão de Liminar nº 388, publicado em 20 de abril de 2010, é que se pode verificar que o Supremo Tribunal Federal deixou de lado os elementos circunstanciais e procedimentais aos quais se valia para conferir tutela à propriedade, mesmo que improdutiva, decidindo afastar decisão que impedia a Imissão do INCRA na posse de imóvel improdutivo em prol da segurança e da economia pública.

Pelo menos em tal decisão a tutela do direito individual de propriedade cedeu vez para que a propriedade-função pudesse servir de espaço para a realização de valores social que devem ser buscados e protegidos por todos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O direito de propriedade sofreu profundas transformações no curso da história, de modo que seu conteúdo sempre variou de acordo com o momento histórico vivido pelo homem e com o modelo social de Estado adotado em cada época e em cada sociedade.

Pela análise histórica do instituto, percebe-se que o direito de propriedade, ao longo dos tempos, sempre oscilou entre uma perspectiva individualista e uma perspectiva coletiva ou social.

Com o desenvolvimento industrial e com os avanços tecnológicos, ganha força a corrente dos movimentos socializantes da propriedade, de forma que a idéia de função social da propriedade vem ganhando cada vez mais relevo.

No Brasil, as primeiras Constituições, a pesar de terem trazido disposições expressar sobre o direito de propriedade, apenas ressaltaram seu caráter absoluto, sem, contudo, fazer qualquer referência a questão social.

O condicionamento do direito de propriedade ao cumprimento de uma função social somente ganhou status constitucional no Brasil com a Constituição de 1934, inspirada no modelo alemão da Constituição de Weimar, bem como na Constituição do México.

Em 1964, com o advento do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504), foram estabelecidos, pela primeira vez, critérios objetivos para determinação da função social da propriedade rural, o que, alterando a ordem de exposição, fora repetido pela Constituição Federal de 1988.

Não se pode negar, contudo, que a Constituição Federal de 1988 inovou substancialmente o tratamento dispensado à propriedade, eis que, além de garanti-la no inciso XXII de seu artigo 5º, também incluiu a função social da propriedade entre os direitos e garantias individuais e coletivos (art. 5º, XXIII), conferindo-lhe, desta forma, o *status* de *cláusula pétrea* (art. 60, § 4º, IV).

Ao dispor que "é garantido o direito de propriedade", ressaltando, logo em seguida, que "a propriedade atenderá a sua função social", o constituinte de 1988 deixou claro que: a) todo o direito de propriedade está condicionado a que esta

cumpra sua função social; b) apenas a propriedade que atende a sua função social está albergada pela Constituição como um direito fundamental.

O princípio da função social, tal como previsto em nosso ordenamento jurídico constitucional, tem como objetivo conceder legitimidade jurídica à propriedade privada, tornando-a associativa e construtiva. Além disto, visa resguardar os fundamentos e diretrizes fundamentais de nossa Constituição Federal.

Percebe-se, portanto, que na solução de litígios agrários, a aplicação das disposições que prevêm uma função social a ser cumprida pela propriedade rural passa a servir como um importante instrumento de desenvolvimento econômico e social, de extremada relevância na busca pela realização da justiça social no campo do bem estar dos trabalhadores rurais, do aproveitamento adequado dos recursos disponíveis e a proteção do meio ambiente.

Dessa forma, é de fundamental importância o papel que deve ser exercido pelo Supremo Tribunal Federal, na qualidade de guardião da Constituição Federal (conforme definido no art. 102 de nossa Lei Maior), para a efetivação dos comandos constitucionais que regulamentam o direito de propriedade rural e sua função social.

Através de algumas de suas decisões, o Supremo Tribunal Federal definiu balizas importantes para que se pudesse entender os limites do direito de propriedade rural no ordenamento jurídico brasileiro, notadamente no que diz respeito à questão de sua função social.

Neste sentido, na maioria dos julgados analisados a propriedade enquanto bem foi colocada em evidência em detrimento da propriedade enquanto função, quer dizer, enquanto instrumento de realização de valores sociais.

Prova disto é que na ausência das leis reclamadas pela Constituição Federal, o Supremo tornou inexecutável a desapropriação sanção por um período de aproximadamente 5 (cinco) anos.

Em defesa do direito individual de propriedade em face das ameaças de desapropriação-sanção, o Supremo Tribunal Federal entendeu como justificáveis as limitações procedimental (nos casos de ausência de notificação prévia para a vistoria do imóvel) e circunstancial (no caso de esbulho) para a efetivação das disposições legais que disciplinam a função social do imóvel rural.

Não se pode negar que o Supremo Tribunal Federal não se furtou a proclamar que a propriedade rural não se reveste de caráter absoluto, pois deve cumprir uma função social sob pena de desapropriação.

Entretanto, tais considerações tiveram pouca ou quase nenhuma relevância para a solução da maioria dos da maioria dos julgados analisados, que em sua maioria foram decididos no sentido de tutelar o direito individual de propriedade contra um procedimento expropriatório considerado injusto/ilegal pela simples ausência do requisito formal de notificação prévia para realização de vistoria.

Ademais, percebe-se que a em alguns dos julgados analisados, o Supremo Tribunal Federal se limitou a tratar do tema da produtividade, deixando de abordar a necessidade de verificação dos demais requisitos caracterizadores da função social da propriedade rural, tais como o de preservação do meio ambiente e de respeito as disposições que regulamentam as relações de trabalho.

Neste sentido, confirmou-se que a proteção ao direito individual de propriedade tem se tornado um fator de impedimento para que o Supremo Tribunal Federal confira maior efetividade às disposições constitucionais que regulamentam a função social do imóvel rural, que não tem constituído fator primordial de decisão em seus julgados.

Além disto, confirmou-se que, nos julgados do Supremo Tribunal Federal, os elementos constitucionais de realização da função social do imóvel rural tem apenas sido reafirmados como valores sociais a serem protegidos, sem que, na maior parte dos casos, isto tenha maior relevância na solução dos litígios.

Realmente, as menções aos requisitos de realização da função social do imóvel rural, na maioria dos julgados do Supremo Tribunal Federal, tiveram muito mais um caráter pedagógico, de como deveria ser realizada tal função em âmbito geral, do que coercitivo, quer dizer, de como devem ser efetivada a função social do imóvel rural em cada caso analisado.

Por outro lado, o STF pacificou que, ao definir o imóvel produtivo, a pequena e a média propriedade rural e a função social da propriedade, a Lei nº. 8.629/93 não extrapolou os limites constitucionais sobre a matéria, pois, pelo contrário, conferiu à Constituição Federal eficácia total.

Além disto, em caso mais recente, quer dizer, no pedido de Suspensão de Liminar nº 388, publicado em 20 de abril de 2010, se pode verificar que o Supremo Tribunal Federal deixou de lado os elementos circunstanciais e procedimentais aos quais se valia para conferir tutela à propriedade, mesmo que improdutiva, decidindo afastar decisão que impedia a Imissão do INCRA na posse de imóvel improdutivo em prol da segurança e da economia pública.

Assim, a análise de tal julgado pode sinalizar uma mudança de posicionamento que se espera do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que a proteção à garantia da propriedade seda espaço para a função social inerente ao seu próprio conceito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABIB, Paulo Abiguenem. *A função social da propriedade imóvel sob a égide da Constituição Federal e sua efetividade no processo*. Vitória: FDV, 2005. 112 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Vitória – Direitos Constitucionais Fundamentais.

ATTANASIO JÚNIOR, Mário Roberto. *A função social e ambiental da propriedade e o ordenamento territorial do município*. São Carlos: USP, 2005. 128 p. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia de São Carlos, da Universidade de São Paulo.

AYALA, Patrick de Araújo. *As condições gerais de acesso aos bens ambientais e a função social da propriedade*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato. *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROS, Ricardo Maravalhas de Carvalho. *A função social da propriedade rural como vetora da promoção da dignidade do trabalho humano no campo*. Marília: Universidade de Marília, 2008. 121 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília.

BARROSO, Luís Roberto. *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 5. Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 11. Ed. São Paulo: Saraiva, 1989.

BERTRAN, José Neure. *Propriedade privada e função social*. Curitiba: Juruá, 2004.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função ambiental da propriedade rural*. São Paulo: LTr, 2000.

BRASIL. Constituição dos Estados unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Constituicao/Constitui%C3%A7ao37.htm>>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Constituição da República dos Estados unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Constituição da República dos Estados unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Constituição dos Estados unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao67.htm>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Constituição (1967). Emenda Constitucional nº. 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L0601-1850.htm>>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Lei nº 3.071, de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/L4504.htm>>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8629.htm>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/2002/L10406.htm>>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. Medida Provisória nº. 2.027-38, de 04 de maio de 2000. Acresce e altera dispositivos do Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, das Leis nºs 4.504, de

30 de novembro de 1964, 8.177, de 1º de março de 1991, e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Antigas/2027-38.htm>. Acesso em: 03.06.2009.

_____. República Federativa. Supremo Tribunal Federal (STF). Desapropriação para Reforma Agrária. Brasília: Secretaria de Documentação, Coordenação e Divulgação de Jurisprudência, 2007.

_____. Supremo Tribunal Federal. Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.213-0/DF. Partido dos Trabalhadores, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão: 04 de abril de 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=ADI-MC&numero=2213>>. Acesso em: 05.04.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.032-6/AL. Usina Central Barreiros S/A e Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão: 29 de agosto de 2001. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=MS&numero=23032>>. Acesso em: 05.04.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 24.307-4/DF. José Geraldo Uchôa Vieira e Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão: 21 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=MS&numero=24307>>. Acesso em: 05.04.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.478-9/PR. Francisco Pereira dos Santos e Presidente da República. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Decisão: 30 de julho de 1997. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=MS&numero=22478>>. Acesso em: 05.04.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 23.312-9/PR. Dirce Brito Gonçalves Pinto e Presidente da República. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Decisão: 16 de dezembro de 1999. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=MS&numero=23312>>. Acesso em: 05.04.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.164-0/SP. Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira e Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão: 30 de outubro de 1995. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=MS&numero=22164>>. Acesso em: 05.04.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 21.348-5/MT. Sérgio Luiz Teixeira e Presidente da República. Relator: Ministro Celso de Mello. Decisão: 02 de setembro de 1993. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/inteiroTeor/obterInteiroTeor.asp?classe=MS&numero=21348>>. Acesso em: 05.04.2009.

_____. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 22.319-7/SP. Manoel Pereira Isidro e Presidente da República. Relator: Ministro Maurício Correa. Decisão: 14 de fevereiro de 1997. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85712>>. Acesso em: 10.06.2010.

_____. Supremo Tribunal Federal. Suspensão de Liminar nº 388/SP. INCRA. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Decisão: 20 de abril de 2010. Disponível em: <[http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=\(\(388.NUMERO%20OU%20388.DMS.\)\)\(\(GILMAR%20MENDES\).NORL.%20OU%20\(GILMAR%20MENDES\).NPRO.\)\)%20E%20S.PRES.&base=basePresidencia](http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=((388.NUMERO%20OU%20388.DMS.))((GILMAR%20MENDES).NORL.%20OU%20(GILMAR%20MENDES).NPRO.))%20E%20S.PRES.&base=basePresidencia)>. Acesso em: 10.06.2010.

_____. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento nº 598.360.402 – São Luiz Gonzaga. Merlin S/A Indústria e Comércio de Óleos Vegetais e José Cenci. Relatora: Des. Elba Aparecida Nicolli Bastos. Decisão: 6 de outubro de 1998. Disponível em: <http://www.tjrs.jus.br/site_php/consulta/consulta_processo.php?nome_comarca=Tribunal+de+Justi%EA&versao=&versao_fonetica=1&tipo=1&id_comarca=700&num_processo_mask=598360402&num_processo=598360402>. Acesso em: 05.04.2009.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 557/2004 – Plenário. Instituto de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Relator: Conselheiro Ubiratan Aguiar. Decisão: 24 de maio de 2004. Disponível em: <<http://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>>. Acesso em: 27.06.2010.

CAMPOS JÚNIOR, Raimundo Alves. *O conflito entre o direito de propriedade e o meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2009.

CARBONARI, Sílvia Regina de Assumpção. *A função social da propriedade territorial urbana e a concretização do direito de moradia digna: o novo papel do direito de superfície*. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2007. 180 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

CHAGAS, Marco Aurélio Bicalho de Abreu. *A doutrina da função social da propriedade no Direito Agrário*. Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 40, mar. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=1669>>. Acesso em: 26 abr. 2009.

COSTA, Judith Martins. *Diretrizes teóricas do novo código civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2002.

COSTALONGA JÚNIOR, Ademir João. *Função Social da propriedade: liberalismo, teoria comunista e a Constituição de 1988*. Campos dos Goytacazes, 2006. 125 p. Dissertação (Mestrado) – programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Campos.

FRANÇA, Vladimir da Rocha. *Instituição da Propriedade e sua Função Social*. In: Revista da Escola Superior de Magistratura do Estado de Pernambuco. Recife, v. 2. n. 6. out. – dez. 1997.

GOMES, Daniela. *A efetivação administrativa da função socioambiental da propriedade urbana: uma análise a partir das diretrizes apresentadas pelo estatuto da cidade*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007. 147 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito – Direitos Sociais e Políticas Públicas da Universidade de Santa Cruz do Sul.

GONDINHO, André Osório. *Função social da propriedade*. In: TOPEDINO, Gustavo (Coord). *Problemas de direito civil constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

GRAU, Eros Roberto. *Função social da propriedade (direito econômico)*. In: Enciclopédia Saraiva do Direito. São Paulo: Saraiva, 1977.

GREGORI, Isabel Cristina Silva. *Propriedade urbana e função social: a flexibilização do direito de propriedade à luz das práticas de conservação do patrimônio cultural de Santa Cruz do Sul*. Santa Cruz do Sul: UNISC, 2007. 237 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul.

HANNA, Munira. *As propriedades como forma concretizadora de um (re) pensar da propriedade*. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2006. 169 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

HIRONAKA, Giselda Maria Fernandes Novaes. *A função social do contrato*. Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial. São Paulo, n. 45. 1983.

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

JOÃO XXIII. Encíclica *Mater et Magistra*. Vaticano, 1962. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_jxxiii_enc_15_051961_mater_po.html>. Acesso em: 13.08.2009.

LEÃO XIII. Encíclica *Rerum Novarum*. Vaticano, 1891. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_lxiii_enc_15051891_rerum_novarum_po.html>. Acesso em: 13.08.2009.

LIMA, Getúlio Targino. *Propriedade: crise e reconstrução de um perfil conceitual*. São Paulo: PUC, 2006. 195 p. Tese (Doutorado) – Programa de Estudos Pós-Graduados da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

LIMA, Rafael Augusto de Mendonça. *Direito agrário*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

LISITA, Cristiane. *Fundamentos da propriedade rural – conflitos agrários e justiça social*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Estudos de direito ambiental*. São Paulo: Malheiros, 1994.

PAULO VI. Encíclica *Populorum Progressio*. Vaticano, 1967. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/hf_pvi_enc_26031967_populorum_po.html>. Acesso em: 13.08.2009.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de Direito Civil*. 5º Vol. 4. Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

PETERS, Edson Luiz. *Meio ambiente & propriedade rural*. Curitiba: Juruá, 2009.

PIO XI. Encíclica *Quadragesimo Anno*. Vaticano, 1931. Disponível em: <http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_pxi_enc_19310515_quadragesimo-anno_po.html>. Acesso em: 13.08.2009.

PORTO, José da Costa. *O sistema sesmarial do Brasil*. 2. Ed. Brasília: Unb, 1977. p. 23.

REALE, Miguel. *Fundamentos do Direito*. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

_____. *Visão geral do novo Código Civil*. Jus Navigandi, Teresina, a. 6, n. 54, fev. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina>>. Acesso em: 25 set. 2009.

RIBEIRO, Vinícius. *O princípio da função social da propriedade e suas implicações na questão agrária*. In: CD-ROM Juris Síntese, nº 78. Curitiba: Editora Síntese, jul/ago de 2009.

RICCITELLI, Antônio. *Função Social da Propriedade*. Disponível em: <<http://www.lopespinto.com.br/adv/publier4.0/texto.asp?id=373>>. Acesso em: 26 set. 2009.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Ação civil pública e meio ambiente*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2003.

SANTOS, Anderson. *A função social da propriedade urbana: regularização fundiária*. São Paulo: Mackenzie, 2008. 152 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

SARTÓRIO, Aline Felipe Pacheco. *Direito constitucional fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado: a questão da indenizabilidade das áreas de preservação permanente e de reserva legal, em virtude da função sócio-ambiental da propriedade rural*. Vitória: FDV, 2006. 149 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito de Vitória – Direitos Constitucionais Fundamentais.

SCIORILLI, Marcelo. *Direito de propriedade: política agrária*. São Paulo: Juarez Oliveira, 2007.

SILVA, José Afonso. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2007.

_____. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 6. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

SILVA, Leandro Ribeiro da. *Propriedade rural*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SOARES, Rafael Machado. *Direitos Fundamentais e expectativas normativas: o caso da função social no direito de propriedade*. São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 2007. 130 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos.

SOUZA, Marcos Rogério de. *Regime jurídico da propriedade produtiva no direito brasileiro*. Franca: Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2007. 170 p. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – Direito das Obrigações.

TENÓRIO, Igor. *Curso de direito agrário brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1994.

TOPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. *A garantia da propriedade no direito brasileiro*. Revista da Faculdade de Direito de Campos. Ano VI. nº 6, junho de 2005. Disponível em <<http://www.fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista06/Docente/04.pdf>>. Acesso em: 16.05.2009.

_____. *Função social da propriedade e legalidade constitucional*. Revista Direito, Estado e Sociedade da PUC-RJ, v. 17, agosto/2000.

_____. *O papel do Poder Judiciário na efetivação da função social da propriedade*. In: *Questões agrárias – julgados comentados e pareceres*. São Paulo: Método, 2002.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito civil – direitos reais*. 3. Ed. Atlas: São Paulo, 2003.

VIAL, Sandra Regina Martini. *Propriedade da terra: análise sociojurídica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2003.