

# 1. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: PREVISÃO CONSTITUCIONAL

Alessandra Fernandes Hendler<sup>1</sup>

## 1.1. A função social da propriedade.

O art. 5º, inciso XXIII da CF/1988 dispõe que a propriedade atenderá a sua função social.

Ao reconhecer a função social da propriedade, a Carta Magna não negou o direito exclusivo do proprietário sobre a coisa, mas passou a exigir o uso desta condicionado ao bem-estar geral. No entanto, tal entendimento não significa que o dono é procurador da comunidade para a gestão de bens destinados a servir a todos.

Assim, observa-se que o direito particular à propriedade e à cidade, quando assegurado ao indivíduo, o é por uma concessão da sociedade. Só poderá subsistir pelo tempo em que a sociedade o ter por justo e razoável, “perdendo muito de sua força e de seu valor se a sociedade que o concede ou organiza sente necessidade de colocar acima dele o interesse geral, garantindo sua própria estabilidade” (Leal, 1998, p. 118).

“O termo função opõe-se a estrutura, servindo para mostrar a maneira de operacionalizarmos um direito ou um instituto, demonstrando seus caracteres particulares e notórios. No momento em que a ordem jurídica reconhece que o exercício dos poderes do proprietário não deveria ser protegido apenas para a satisfação de seu interesse, a função da propriedade passa a ser social” (Bulos, 1995, p. 337)

O limite do direito de propriedade, previsto no art. 5º, CF/1988 é a sua função social. Deste modo, uma propriedade ociosa que está ali apenas aguardando uma valorização imobiliária, ou então, por capricho de seu proprietário esteja prejudicando o desenvolvimento local, ou a “implantação de qualquer bem coletivo que venha a melhorar a qualidade de vida dos habitantes da região ou cidade, poderá sofrer limitação do seu direito de propriedade, chegando até a desapropriação” (Pereira, 2003, p. 36).

A desapropriação ou expropriação, segundo Meirelles (1994, p. 45) é:

---

<sup>1</sup> Acadêmica do 9º Semestre do Curso de Direito da Univates e Estagiária do Escritório Arruda Advogados.

“a transferência compulsória da propriedade particular para o Poder Público ou seus delegados, por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro e, ainda, por desatendimento a normas do Plano Diretor (desapropriação por sanção, art. 182, CF), com pagamento de títulos da dívida pública aprovada pelo Senado Federal”.

Ademais, o princípio da função social da propriedade densifica o princípio da igualdade também positivado pela Carta Magna, eis que uma grande propriedade agrária voltada para o mercado agrícola fará advir ao respectivo titular obrigações diferidas da que corresponde a uma pequena propriedade voltada à subsistência, que, inclusive, em face de seus contornos próprios, atraem deveres de incentivo, proteção e custeio do Estado.

“Queremos entender a função social da cidade e da propriedade como possuindo uma essencial significação pública, que pretende trazer ao direito privado algo entendido como sendo exclusivo do direito público: o condicionamento do poder a uma finalidade comunitária. Não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vincula-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário” (Leal, 1998, p. 120).

Não obstante, deve ser referido que a função social só atingirá sua finalidade se asseguradas, dentre outras coisas: acesso de todos à moradia; a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; a urbanização das áreas ocupadas por população de baixa renda; a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído,... Portanto, a função social da propriedade tem um duplo viés, constituindo-se, ao mesmo tempo, um direito e um dever.

## **1.2. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL.**

No que se refere a função social da propriedade rural a Carta Constitucional Brasileira assim dispõe:

“Art. 185: São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária:  
I) a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra;  
II) a propriedade produtiva  
Parágrafo único: A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”.

Da análise do dispositivo legal, depreende-se que é remetida a lei como instrumento adequado para fixar os requisitos do exato cumprimento da função social.

Nesse mesmo sentido, o art. 186 da CF/1988 dispõe:

“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”.

Neste diapasão tem-se que:

“O ser racional equivale a ser obediente e cumprir, no trabalho da terra, as práticas usuais e proveitosas, os avanços técnicos conhecidos e possíveis, a tecnologia, enfim... Em outras palavras, o racional equivale a obediência do meio tratativo da terra considerado cientificamente mais correto. O ser adequado leva em consideração, buscando se harmonizar, a aptidão específica da agrariedade da terra” (Nascimento, 2004, p. 124).

Tal dispositivo legal é, na concepção da doutrina majoritária, taxativo, e não meramente enunciativo ou exemplificativo. “Não haveria sentido em existir artigo específico na Constituição para definir os requisitos mínimos a serem atendidos para que haja cumprimento da função social da propriedade e, simultaneamente, existir outro preceito incumbido de conferir à lei esse mesmo papel” (Bastos; Martins, 2004, p. 282).

Ademais, nota-se que o conceito de propriedade produtiva funcional do Texto Constitucional é antagônico ao de função anti-social da propriedade. Ou seja, o tratamento jurídico dispensado ao domínio das terras agrícolas repousa sobre o binômio propriedade produtiva- função social da propriedade. “No primeiro caso correlaciona-se esse conceito a uma sanção premial” (Bastos; Martins, 2004, p. 282), concluindo-se que a lei confere tratamento especial de um regime mais benéfico às propriedades produtivas do que para aquelas tidas por não satisfatoriamente produtivas.

No entanto, exige-se das propriedades produtivas que cumpram sua função social.

### **1.3. FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA.**

A lei não é tão rica em detalhes e especificações no que se refere à função social da propriedade urbana, pois diz tão somente que cumpre a função social se atender as exigências do plano diretor.

O art. 182 da Carta Magna assim dispõe:

“Art. 182: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (...)

Parágrafo 2º: A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”.

Neste íterim, cumpre esclarecer o que vem a ser imóvel urbano. Nascimento (2004) bem observa que o imóvel urbano é aquele que se localiza na área urbana, a qual cabe ao Município definir qual seja.

Desta feita, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, de acordo com o plano urbanístico aprovado por lei municipal.

“A primeira consequência que se extrai é que a propriedade urbana não está sujeita a uma modalidade qualquer de exigência feita em nome de uma teórica concepção do que seja função social do imóvel. Só são admitidas exigências que digam respeito à ordenação da cidade, e mais, é necessário ainda que se trate de exigência inserida no plano diretor” (Bastos; Martins, 2004, p. 216).

Convém ressaltar que o proprietário de imóvel urbano situado em município sem plano diretor, ou mesmo em área não incluída neste, só é possível fazerem-se exigências de cunho abstrato fundadas nos arts. 5º, XXIII e 170, III, os quais referem um genérico princípio da função social sem maiores especificações.

“Não quer dizer, todavia, que nos Municípios menores, com população inferior à indicada na norma, não haja obrigação de cumprir, a propriedade urbana, sua função social. Ficam eles, apenas, dispensados do plano urbanístico, mas não do atendimento às exigências fundamentais de ordenação da cidade” (Garcia, 2000, p. 178)

Ademais, a invocação da função social neste dispositivo legal é feita como uma medida preliminar para ensejar uma série de sanções que desembocam na de maior gravidade, qual seja, a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Por fim, cumpre frisar que, conforme já referia Leal (1998) as garantias da igualdade, cidadania, gestão democrática da cidade e função social da cidade e da propriedade, somente serão concretizadas por meio de políticas públicas de desenvolvimento urbano que tenham por finalidade ordenar o “pleno desenvolvimento de todos os segmentos e atores sociais, assegurando, o máximo possível, o bem-estar de seus habitantes” (Leal, 1998, p. 121).

## **BIBLIOGRAFIA**

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 7.v. São Paulo: Saraiva, 2004.

BULOS, Vadi Lamêgo. Função social da propriedade. In: **Ciência Jurídica**. ano IX. v. 63. maio/jun, 1995.

GARCIA, José Carlos Cal. **Linhas mestras da Constituição de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2000.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

NASCIMENTO, Tupinambá Miguel Castro do. **A ordem econômica e financeira e a nova Constituição**. São Paulo: Aide, 2004.

PEREIRA, Luís Portella. **A função social da propriedade urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003.