

A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL

Álvaro Borges de Oliveira^{*}

Tatiana Zanghelini Ribeiro^{**}

RESUMO: Hodiernamente tem-se diversas propriedades, com as mais variadas taxonomias, todavia, entende-se que a de maior relevo social é a rural e a urbana, além destas serem as mais controversas. A própria legislação é ambígua no sentido de caracterizar a propriedade rural e urbana. Assim, o presente trabalho traz esta discussão a tona demonstrando que independente desta controversa deve-se aplicar a função social a zona rural em conformidade com a constituição de 1988. Para tal, inicia-se com o surgimento da zona rural no Brasil, passando-se pela função social até se chegar ao objeto deste, isto é, uma análise do estado da arte da função social da propriedade rural.

PALAVRAS-CHAVE: Propriedade rural; Direito Tributário; Estatuto da Cidade
Direito Agrário.

ABSTRACT: Nowadays there are several properties, with the most varied taxonomies, however, it has been understood that socially the most relevant are the rural and urban properties, besides that, these are the most controversial. The legislation itself is ambiguous in order to characterize the rural and urban property. Thus, this study brings this debate to light showing that independent of this controversy, what should be applied to the rural social function is the understanding in accordance with the constitution of 1988. Therefore, it begins with the appearance of the countryside in Brazil, passing by the social function to get into its object, in other words, a state of the art analysis of the social function of rural property.

KEY WORDS: Rural property, Tax Law, the City Statute; Agricultural Law.

^{*} Professor titular dos Cursos de Doutorado, Mestrado e Graduação em Ciência Jurídica na Universidade do Vale do Itajaí. Possui nove obras publicadas, além de vários artigos em revistas e periódicos. Graduado em Direito pela Universidade do Vale do Itajaí (2002), graduação em Ciências da Computação pela Universidade Federal de Santa Catarina (1984), mestrado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (1992), mestrado em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (2005) e doutorado em Engenharia de Produção pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000).

^{**} Bacharel em Direito. Especialista em Direito e Processo do Trabalho pela UFSC. Professora do Curso de Direito das Faculdades Integradas da Rede de Ensino Univest – FACVEST. Procuradora do Município de Lages.

SUMÁRIO

- 1. Introdução**
- 2. A propriedade rural**
- 3. Origem e evolução da propriedade rural no Brasil;**
 - 3.1 Constituição Imperial de 1824;**
 - 3.2 Constituição Republicana de 1891;**
 - 3.3 Constituição Republicana de 1934;**
 - 3.4 Constituição Republicana de 1937;**
 - 3.5 Constituição Republicana de 1948;**
 - 3.6 Constituição Republicana de 1967 e sua Emenda 1/69;**
 - 3.7 Constituição Republicana de 1988;**
- 4. A função social da propriedade;**
- 5. Função social da propriedade rural;**
 - 5.1 Cumprimento da função social da propriedade rural;**
 - 5.1.1 Aproveitamento racional e adequado;**
 - 5.1.2 Utilização dos recursos naturais e preservação do meio ambiente;**
 - 5.1.3 Disposições que regulam a relação de trabalho;**
 - 5.1.4 Bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores;**
 - 5.2 Consequências do descumprimento da função social;**
- 6. Considerações finais;**
- 7. Referências**

1. Introdução

Este estudo versa sobre a função social da propriedade rural, sob o pálio da legislação brasileira, contudo sem a pretensão de esgotar o tema. A propriedade rural caracteriza-se pela produção, sendo o meio necessário para a subsistência da sociedade, mas para que isto ocorra de modo satisfatório é que se impõe uma função social.

A função social da propriedade rural está abrigada por diversos ramos do Direito, sendo que encontra maior previsão no Direito Agrário, permeando grande parte da pesquisa ora apresentada.

A função social é parte integrante do conceito de propriedade, no qual é impossível, isoladamente, falar em propriedade. A função social vem a somar e não restringir ou limitar seu conteúdo, pois se trata de uma obrigação positiva.

Para melhor compreensão, este ensaio tem início com a conceituação do imóvel rural, apresentando a controvérsia existente entre o direito tributário e o direito agrário.

Perpassa pela evolução histórica referente a propriedade rural no Brasil desde seu descobrimento, abrangendo as normas atinentes à propriedade e a função social, inclusive nas constituições brasileiras, culminando na Carta Política de 1988, demonstrando que os latifúndios surgiram desde a época do Brasil Colônia e que a questão agrária já encontrava-se inserida no contexto social.

Sem desprezar a importância do Estatuto da Terra, legislação esta que demonstrou ser inovadora ao dispor sobre a reforma agrária e estabeleceu os requisitos essenciais para o cumprimento da função social do imóvel rural, sendo que posteriormente o Texto Constitucional de 1988 ao dispor sobre o tema, aprimorou tais requisitos.

Neste contexto, chega-se ao tema deste ensaio, ou seja, a função social da propriedade rural, com a análise da legislação constitucional e infraconstitucional, das suas características e conteúdo, buscando demonstrar de que forma o imóvel rural cumpre esta determinação, bem como a sanção prevista pelo seu descumprimento.

Igualmente apresenta uma crítica ao disposto no inciso II do artigo 185 da Carta Magna de 1988, quando aduz que a propriedade produtiva está isenta da desapropriação para fins de reforma agrária.

Por derradeiro, ambiciona o texto demonstrar a finalidade da função social junto ao imóvel rural e através de suas características formular um conceito que conduza o leitor ao entendimento da importância deste princípio e da necessidade do seu cumprimento, o qual busca beneficiar a coletividade.

2. A propriedade rural

Distinguir a propriedade rural no direito brasileiro é um pouco complexo dadas as divergências para esta definição no Direito Tributário e no Direito Agrário, no qual cada ramo procura destacar seus interesses.

O Direito Tributário adota o critério da localização para diferenciar o imóvel rural do urbano e, sobre estes aplicar a cobrança do tributo. A delimitação da zona urbana e da zona rural dos municípios, deve ser realizada pelas prefeituras, de acordo com o Estatuto da Cidade ou, na falta deste em lei própria, observando-se o planejamento urbanístico¹.

Paulsen, leciona que a Constituição quando se refere a imóvel rural, o faz em contraposição ao imóvel urbano, esclarecendo:

A palavra “rural” é adjetivo que designa o que é próprio do campo, em oposição ao que é próprio da “cidade”. Imóvel rural é o que se situa no campo, ou seja, na zona rural. Se, de um lado, é certo dizer que o imóvel rural, normalmente é destinado às atividades agropastoris, de outro é preciso deixar claro que o critério para a distinção de imóveis rurais de imóveis urbanos é o da localização e não o da destinação, sendo relevante para tanto a análise do plano diretor de cada Município².

Por outro lado, o Direito Agrário caracteriza o imóvel rural pela sua destinação, independente do critério geográfico. O conceito de imóvel rural,

¹ BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O direito agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

² PAULSEN, Leandro. **Direito tributário: Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência**. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003, p. 301.

para o Direito Agrário é trazido pelo Estatuto da Terra, Lei nº 4.504/64, como também pela Lei nº 8.629/93, a qual dispõe sobre a Reforma Agrária.

O Estatuto da Terra no inciso I do artigo 4º estabelece:

I – “Imóvel Rural”, o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativista agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

Outrossim, a Lei nº 8.629/93 definiu o imóvel rural como sendo “o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial.”

Esta celeuma jurídica não está pacificada, pois os tributaristas acreditam que a definição trazida pelo Direito Agrário é equivocada, haja vista que a Constituição Federal define imóveis rurais e urbanos pelo critério da localização.

Por outro lado, Abinagem diz que “a propriedade agrária caracteriza-se pelo fato de constituir bens que não se destinam ao consumo, mas aptos a produzir bens para o consumo”³.

Também declara que:

Na propriedade agrária avulta o fator trabalho, pela decisiva influência que tem na produção o que forçou a mudança dos contratos tradicionais para tutelar o trabalhador-produtor não-proprietário com relação ao proprietário não-produtor⁴.

3. Origem e evolução da propriedade rural no Brasil

³ ABINAGEM, Alfredo. **A família do direito agrário**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996, p. 161.

⁴ Ibidem, p.162.

A história brasileira na formação da propriedade territorial pode ser dividida em algumas fases: período pré-sesmarial, período sesmarial, regime de posses, regime da Lei de Terras nº 601 de 1850 e regime fundiário a partir das Constituições Federais.

A legislação tratando da propriedade rural, no seu primórdio, confundeu-se com as leis portuguesas, visto terem sido aplicadas no Brasil Colônia. As Ordenações do Reino, Afonsinas, Manoelinas e Filipinas, tiveram grande aplicação na concessão das terras.

Em virtude do mercantilismo, da procura e conquista de novos mercados, Pedro Álvares Cabral chegou ao litoral brasileiro, garantindo a conquista do território à Coroa Portuguesa.

Aqui chegando encontrou comunidades indígenas que se utilizavam da terra e dos bens de forma coletiva. No entanto, os portugueses, na ânsia do enriquecimento da metrópole, desmataram florestas para a retirada do pau-brasil e escravizaram os índios. É o que esclarece Ana Paula Gularte Liberato:

Destarte, pode-se vislumbrar que a entrada dos colonizadores no território brasileiro deu-se de forma desordenada, com a expulsão das tribos indígenas e subjugação de sua cultura, através da legitimação da escravidão. A prática de escambo entre os portugueses e indígenas teve curta duração em nossa história, já que a passagem do escambo para a escravidão decorreu em virtude da Metrópole não mais se contentar em adquirir riquezas florestais, mas a de utilizar os índios enquanto força de trabalho para produzir riquezas⁵.

Em 1530 a Coroa Portuguesa implementou formas de colonização através da privatização das terras indígenas, implantando o regime das sesmarias já existente em Portugal.

⁵ LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária, direito humano fundamental**. Curitiba: Juruá Editora, 2003, p. 30.

Dando continuidade ao processo de exploração econômica e de colonização, Portugal instituiu em 1532 o Regime de Donatarias, “[...] no qual concediam-se terras a portugueses degredados de seu país para virem ao Brasil estabelecerem-se em grandes propriedades, a fim de produzirem riquezas”⁶.

Por sua vez, regime sesmarial foi instituído, inicialmente em Portugal, por D. Fernando em 1375, através de uma lei que obrigava os proprietários de terras a cultivá-las, sob pena de arrendá-las a quem se dispusesse a trabalhar na lavoura, ou seja, a produzir.

Este instituto tinha por objetivo salvar a agricultura que encontrava-se em declínio devido a falta de interesse de seus proprietários, caracterizando-se em uma reforma agrária.

As Ordenações Afonsinas (1446), Manoelinas (1521) e Filipinas (1603) mantiveram este regime, o qual foi integralmente implantado nas colônias.

Ana Paula Gularte Liberato traz que as Ordenações Filipinas definiam as sesmarias dispondo que “[...] são propriamente dadas de terras, casas ou pardieiros, que foram ou são de algum senhorio, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas, e agora o não são”⁷.

Ainda, esclarece que a palavra sesmaria,

[...] significa conceder legitimamente terras a pessoas que antes não tinham quaisquer direitos sobre as mesmas, para que as melhorem e cultivem. Assim, as sesmarias caracterizam um modelo de Reforma Agrária, e não um modelo de colonização, já que foi um sistema encontrado para transformar terras abandonadas em terras produtivas, através da divisão e concessão de pedaços de terras pelo Estado aos indivíduos interessados em as cultivar⁸.

⁶ LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária, direito humano fundamental**, p. 30/31.

⁷ Ibidem, p. 34.

⁸ Ibidem, p. 33.

Já, Ferreira diz que “as sesmarias constituem lotes de terras incultas ou abandonadas cedidas pelos reis de Portugal a pessoas que quisessem cultivá-las, chamadas de sesmeiros”⁹.

A posse das sesmarias tinha como condição a obrigação de cultivo e aproveitamento da terra, com vistas a pacificar os problemas sociais referentes à terra, gerando um crescimento econômico¹⁰.

Sua instituição no Brasil visava objetivos diversos daqueles implantados em Portugal, pois a Metrópole concedia terras virgens com o intuito de colonização e produção.

Com isso, foram concedidas grandes áreas de terras, criando-se os latifúndios. Os beneficiados foram àqueles que tinham posses, pois o custo do empreendimento era elevado.

Antônio José de Mattos Neto leciona que a política sesmarial no Brasil ocorreu devido a dois fatores:

- a) a Coroa visou usufruir mais riquezas econômicas coloniais, não se restringindo a exploração extrativa do pau-brasil; e,
- b) assegurar para a Metrópole a conquista na nova terra, protegendo-a contra os piratas franceses, espanhóis, holandeses, que arranharam a costa atlântica brasileira.¹¹

A concessão das sesmarias era feita pela Metrópole:

Para controlar a distribuição das Sesmarias pelos donatários, e mesmo para fazer os sesmeiros reconhecerem a autoridade da Coroa; Portugal obrigava o registro das concessões, o que deveria ser pedido no prazo máximo de um ano, sob pena de perda das sesmarias. [...] era vedada a acumulação de sesmarias,

⁹ FERREIRA, Pinto. **Curso de direito agrário**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

¹⁰ LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária, direito humano fundamental**, p. 34/35.

¹¹ MATTOS NETO, Antônio José de. **A questão agrária no Brasil: aspecto sócio-jurídico**. Disponível em: <<http://www.abda.com.br/texto/AntonioJMNeto.pdf>>. Acesso em: 28 out. 2005, p. 6.

devendo as terras terem suas demarcações especificadas através da correta medida das terras, a fim de que não se confundissem as propriedades e não se burlasse a legislação através do acúmulo de sesmarias. Apesar de inexistir no Brasil o intuito de reforma agrária, os objetivos principais da sesmaria foram atingidos, quais sejam, a garantia da propriedade nas mãos dos portugueses e o lucro da exploração do pau-brasil e depois com a cana-de-açúcar.¹²

O regime das sesmarias, para alguns, deu início ao latifúndio no Brasil, sendo marcado pela monocultura, inicialmente da cana-de-açúcar, depois com a criação do gado e o cultivo do café. Registre-se que as fazendas de gado contribuíram para a colonização do interior do Brasil.

Na esteira contrária, Costa aponta que o regime de sesmarias não foi o responsável pela origem dos grandes latifúndios, sendo estes produtos do sistema colonial¹³.

O regime sesmarial no Brasil vigorou até 1822, quando a Resolução datada de 17 de julho, pelo Príncipe Regente, a extinguiu.

Tal extinção foi motivada por vários fatores, como o desvirtuamento dos objetivos da sesmaria; a falta de controle na concessão das terras; o aumento das necessidades sociais; a dificuldade de se identificar quem era o proprietário, entre outros.

Com a extinção do regime de sesmarias deu-se início ao regime de posses conforme Ana Paula Gularte Liberato relata:

[...] consistia na aquisição da propriedade através de uma situação fática determinada pela posse do indivíduo, ou seja, não possuía o caráter de concessão das sesmarias, sendo determinado, simplesmente, pela posse do sujeito na terra. [...] A partir de então, houve uma inversão no modo de aquisição da terra. Antes, a Coroa Portuguesa concedia um título, e, a partir de

¹² LIBERATO, Ana Paula Gularte, op. cit., p. 36.

¹³ COSTA, Judith Martins. **A reconstrução do direito privado**: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais no direito privado. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

então, o beneficiário tinha o direito de entrar na propriedade. Com o novo regime das posses, primeiro o agente entra na propriedade, pública ou privada, cultiva-a, realiza melhorias e somente então seu título é reconhecido¹⁴.

Este regime se constituiu em costume, visto não estar regulado por qualquer norma legal. Somente em 1850, com o advento da Lei nº 601, chamada de Lei de Terras, é que houve a legitimação da terra através do título de propriedade.

O regime de posses possibilitou ao pequeno colono, ao lavrador, àqueles de poucos recursos o acesso à terra, iniciando-se a pequena propriedade agrícola, conforme Mattos Neto¹⁵.

Esta forma de aquisição foi denominada de “posse com cultura efetiva”, já que não existia lei expressa normatizando a questão da propriedade.

No período que compreendeu a suspensão da concessão de sesmarias (1822) e a vigência da Lei de Terras (1850), o Brasil, no dizer de Falcão, mergulhou:

[...] num vácuo jurídico sobre a propriedade do solo, o que estimulou sobretudo a invasão das terras devolutas em todo o território pátrio, situação que perdurou por mais de 20 anos, já que somente em 1850 a lei viria regular a ocupação do solo e a regularização das ocupações então existentes¹⁶.

Desde o fim das sesmarias, o Brasil se encontrava em profunda desorganização fundiária em decorrência dos excessos praticados pelo regime de posses.

¹⁴ LIBERATO, Ana Paula Gularte, op. cit., p. 38.

¹⁵ MATTOS NETO, Antônio José de. **A questão agrária no Brasil: aspecto sócio-jurídico**, p.11.

¹⁶ FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática**. São Paulo: EDIPRO, 1995, p. 152.

Para que o Império voltasse a ter o controle da propriedade territorial, bem como da colonização e migração estrangeira, editou a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850. Esta lei, posteriormente, regulamentada pelo Decreto nº 1.318, buscou regularizar a questão fundiária, definindo o que seria terra devoluta e, por consequência, separando as terras públicas das terras privadas.

Igualmente, tratou da possibilidade de importação de mão-de-obra livre em substituição ao trabalho escravo, haja vista a proibição do tráfico negreiro no Brasil (Lei Eusébio de Queirós) e as pressões para a efetiva abolição da escravatura.

Ismael Marinho Falcão aponta que:

A Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, teve uma preocupação constante: legitimar a detenção de quem tivesse no solo brasileiro cultura efetiva e morada habitual, ainda que não possuísse título dominial algum, e nesse rol incluiu, acertadamente, o sesmeiro ou concessionário inadimplente, mas que possuísse ocupação manifestada através da cultura efetiva e da morada habitual, dando tais ocupações como respeitadas, passíveis de revalidação.¹⁷

A Lei de Terras, segundo Ana Paula Gularte Liberato, dentre outras disposições previa que a aquisição de terras devolutas somente seria através da compra e venda; estabelecendo-se, assim, um elevado preço na venda das terras¹⁸.

Com esta medida, o acesso à terra aos negros e aos pobres tornou-se impossível, apesar da Lei de Terras ter criado e protegido a propriedade rural¹⁹.

¹⁷ Ibidem, p. 162.

¹⁸ LIBERATO, Ana Paula Gularte, op. cit.

¹⁹ BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O direito agrário na Constituição.**

Através do artigo 3º, desta lei, ficou definido o que seria considerado como terra devoluta, sendo previsto em seus parágrafos:

§ 1º - As que não se acharem aplicadas a algum uso público nacional, provincial, ou municipal.

§ 2º - As que não se acharem no domínio particular por qualquer título legítimo, nem forem havidas por sesmarias e outra concessões do Governo Geral ou Provincial, não incursas em comisso por falta do cumprimento das condições de medição, confirmação e cultura.

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

§ 4º - As que não se acharem ocupadas por posses, que, apesar de não se fundarem em título legal, forem legitimadas por esta lei. (atualizado ortograficamente)

A partir da Constituição Federal de 1891, as terras devolutas que, até então, pertenciam somente à União, passaram a pertencer aos Estados-Membros de acordo com a localização. Ficou, igualmente, determinado que cada Estado deveria ter leis próprias dispondo a forma em que o particular poderia adquirir a propriedade dessas terras.

Enfim, esta lei foi inovadora para sua época, regulamentando a propriedade privada, a qual passou a ser tratada como mercadoria, havendo a separação das terras públicas e privadas, com a organização da estrutura territorial e também a previsão do trabalho assalariado. Por outro lado, impediu o acesso à terra pública aos menos afortunados, pois estas somente poderiam ser adquiridas através da compra.

O constitucionalismo brasileiro iniciou-se no período imperial com a Constituição de 1824, passando pela proclamação da República, sempre seguindo a tendência dos movimentos mundiais.

Visando uma melhor exposição do regime fundiário no Brasil, se analisará o tema à luz das Cartas Políticas dos anos de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967/69 e 1988.

3.1. Constituição Imperial de 1824

A Constituição Federal de 1824, também conhecida como “Carta Imperial”, vigorou durante 65 anos e rompeu com a detenção mantida pela Coroa Portuguesa sobre o território brasileiro, especialmente com relação ao direito de propriedade.

Esta Carta, outorgada por D. Pedro I, instituiu o Estado unitário, dividindo o Brasil em províncias, adotando a forma monárquica de governo, com a adoção de quatro poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador.²⁰

Quanto a propriedade, esta foi assegurada no art. 179, XXII, assinalando Costa que:

A Constituição Federal não atribuindo à propriedade de forma expressa função social, limitou-se a assegurar no art. 179, XXII, pleno exercício de poderes inerentes ao domínio, desde que, ressalvada a necessidade pública²¹.

Para regulamentar a ressalva prevista foi editada a Lei de 9 de setembro de 1826, a qual estabeleceu os casos de desapropriação da propriedade privada por necessidade e utilidade pública.

3.2. Constituição Republicana de 1891

²⁰ PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual de direito constitucional**. Campinas: Millennium, 2002.

²¹ COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira. **A constitucionalização do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003, p.169.

Com o advento desta Constituição, o Brasil se transforma em Estado Federal, com a separação dos poderes do Estado, ainda, introduziu o habeas corpus.

Em seu texto trouxe disposições de cunho político-agrário, como a previsão em seu artigo 9º da decretação de impostos sobre imóveis rurais e urbanos pelos Estados, como também os impostos sobre a transmissão da propriedade²².

Esta Carta manteve a plenitude da propriedade particular,

[...] em seu art. 72, assegurou a inviolabilidade a alguns direitos humanos fundamentais, dentre esses, a 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 propriedade²³.

Ana Paula Gularte Liberato, assestou que:

Com a promulgação da República em 1889, a situação pouco ou nada muda, permanecendo o sistema de grande fazenda, na maioria das vezes improdutivas, sob uma legislação que cada vez mais garante à propriedade um direito sagrado e inviolável, desprezando qualquer noção relativa ao interesse social da terra. O Código Civil de 1916 é um bom exemplo da manutenção das ideologias dominantes, já que instituiu o direito de propriedade como direito absoluto e intangível²⁴.

O Código Civil de 1916, promulgado na vigência da Carta Magna de 1891, assegurou ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens.

Acentua Oliveira que este Código Civil não fez menção à função social da propriedade imóvel, “[...] vez que naquela época certamente não havia preocupações com, por exemplo, o esgotamento dos recursos naturais, o

²² OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios de direito agrário na Constituição vigente**. Curitiba: Juruá Editora, 2004.

²³ COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira. **A constitucionalização do direito de propriedade privada**, p.171.

²⁴ LIBERATO, Ana Paula Gularte, op. cit., p.48.

crescimento populacional e a escassez de terras para o desenvolvimento de atividades agrárias”²⁵.

3.3. Constituição Republicana de 1934

A Constituição de 1934, inspirada em ideais socialistas, dentre suas inovações introduziu o mandado de segurança e a ação popular, como direitos fundamentais.

É relevante destacar que foi a primeira Carta Política admitindo que a propriedade não era absoluta, estando o seu exercício condicionado ao interesse social ou coletivo.

Esta disposição, de forma indireta, indicava que a propriedade deve respeitar uma função social.

3.4. Constituição Republicana de 1937

Esta Carta no dizer de Penteado Filho, “[...] decorrente do Golpe de Vargas, [...] praticamente aboliu a federação, mantendo-a apenas formalmente, pois concentrava todo o poder nas mãos do Ditador. [...] Por outro lado, permite o avanço na questão dos direitos trabalhistas”²⁶.

Esta Constituição ficou conhecida como polaca, devido a forte influência da Constituição Polonesa de 1935.

Quando tratou da propriedade, excluiu qualquer relação desta com o interesse social ou coletivo previsto na Carta de 1934. Outrossim, em seu artigo 122 assegurou aos brasileiros e estrangeiros residentes no País, a propriedade.

²⁵ OLIVEIRA, Umberto Machado de, op. cit., p. 36.

²⁶ PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual de direito constitucional**, p. 5.

Ressalta Oliveira que a Constituição de 1937, tecnicamente, nunca entrou em vigor, pois não foi submetida ao plebiscito previsto no artigo 187²⁷.

3.5. Constituição Republicana de 1946

Trouxe o retorno à democracia, estendeu os direitos do trabalhador urbano ao rural, dentre outras disposições, ficando caracterizada pela inspiração no modelo de Weimar (Constituição Alemã de 1919).

O fato que merece maior destaque, no comentário de Costa, refere-se a propriedade:

[...] o direito de propriedade incluso no elenco dos direitos e garantias fundamentais [...], constou também do título destinado à ordem econômica em seu art. 147, introduzindo na história do constitucionalismo brasileiro a preocupação explícita com a função social da propriedade²⁸.

Esta Carta também fixou uma nova modalidade de desapropriação, sendo esta por interesse social, onde o uso da propriedade ficou condicionado ao bem-estar social²⁹.

Em 1964 foi promulgada a Emenda Constitucional nº 10, sendo considerada um marco histórico constitucional do Direito Agrário.

Introduziu significativas inovações no que tange a propriedade rural, entre elas: a) a competência da União para legislar sobre direito agrário (art.1º); b) a competência da União para decretar impostos sobre a propriedade territorial rural (art. 2º); c) o pagamento da indenização nas desapropriações da propriedade rural, através de títulos da dívida pública, com correção monetária

²⁷ OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios de direito agrário na Constituição vigente**, p. 44.

²⁸ COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira. **A constitucionalização do direito de propriedade privada**, p.179.

²⁹ LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária, direito humano fundamental**, p.52.

(art.5º); d) as hipóteses de desapropriação da propriedade rural (art. 5º); e) a preferência para aquisição de terras devolutas (art. 6º, § 1º); f) a redução do tamanho da área das terras públicas que necessitassem de autorização para alienação ou concessão (art. 6º, § 2º).

Em seguida a esta Emenda foi promulgada a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra e considerada, por muitos, como o Código Agrário Brasileiro.

O Estatuto da Terra foi regulamentado pelo Decreto nº 59.566, de 14 de novembro de 1966 e, seu marco fundamental foi o de tratar da função social da propriedade. Também tinha por foco a execução da reforma agrária e a promoção da política agrícola.

Possuindo este Estatuto como princípio fundamental a função social da propriedade, merece destaque o art. 2º, § 1º:

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

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

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

Esta norma traz que a função social está condicionada a quatro princípios: a) garantia de bem-estar daqueles que trabalham na terra, bem como de suas famílias; b) produtividade; c) preservação ambiental e; d) observação da legislação trabalhista.

A inobservância desses requisitos dá azo a desapropriação por interesse social.

Igualmente, prevê deveres que devem ser cumpridos pelo Poder Público, entre eles o estampado no § 2º, alínea 'b' do mesmo artigo: “zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social [...]”.

Também trata da função social da propriedade rural nos artigos 12 e 13. O caput do artigo 12 reza que “à propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição Federal e caracterizado nesta lei”.

Por sua vez o artigo 13 normatiza que “o poder público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social”.

O Estatuto da Terra, dentre outras inovações, trouxe o dimensionamento das propriedades rurais, definindo tecnicamente a propriedade familiar, o módulo rural, o minifúndio, o latifúndio por exploração, o latifúndio por dimensão e a empresa rural.

3.6. Constituição Republicana de 1967 e sua Emenda nº 1/69

A Constituição de 1967 foi influenciada pela Carta Magna de 1937, mantendo as mesmas características básicas e preocupando-se com a segurança nacional.

Face a esta preocupação reformulou o sistema tributário nacional, a discriminação de rendas, atualizou o sistema orçamentário, instituiu normas de política fiscal, avistando o desenvolvimento nacional e, por consequência, o combate a inflação³⁰.

³⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

José Afonso da Silva aduz que nesta Carta houve avanços quanto a limitação do direito de propriedade, autorizando, nos casos de desapropriação para fins de reforma agrária, o pagamento da indenização por títulos da dívida pública³¹.

O direito de propriedade foi assegurado como uma garantia fundamental, estando também inserido no Título referente à ordem econômica e social, sendo a função social considerada como um princípio.

A Emenda Constitucional numero 1 promulgada em 1969, manteve o direito de propriedade, outrossim declara Costa³² que quanto à desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante a prévia e justa indenização em dinheiro ou por opção do expropriado tratando-se de propriedade territorial rural, de receber o pagamento em títulos especiais da dívida pública com a devida correção monetária. Manteve a mencionada Emenda, o prescrito na Constituição de 1967 quanto à realização do desenvolvimento nacional e da justiça social pela ordem econômica e social, embalando-se em princípios, taxativamente elencados, incluindo-se neles, o da função social da propriedade, o que se desprende do Título III, artigo 160, inciso III.

3.7. Constituição Republicana de 1988

Marcada pela restauração do Estado Democrático de Direito, possui uma estrutura diferente das anteriores. Ficou conhecida como Constituição Cidadã, nome dado por Ulisses Guimarães, Presidente da Assembléia

³¹ Ibidem.

³² COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira, op. cit., p.185.

Nacional Constituinte, pois, no dizer de Silva, “[..] teve ampla participação popular em sua elaboração e especialmente porque se volta decididamente para a plena realização da cidadania”³³.

Com relação a propriedade, normatiza que esta não é um direito absoluto, estando condicionada à função social. Inova quando insere a função social da propriedade dentre os direitos e garantias individuais e coletivas.

Neste contexto, leciona Tanajura:

[...] a Constituição de 1988 inova, avança e inculpe a função social da propriedade entre os direitos e garantias individuais e coletivas (art. 5º, XXIII), conferindo-lhe status de Cláusula Pétrea (art. 60, § 4º, IV). Além disso, mantém a função social da propriedade entre os princípios da ordem econômica (art. 170, III) e prevê os requisitos mediante os quais a propriedade de bens imóveis, urbanos ou rurais, cumpre sua função social.³⁴ (grifos no original)

Sendo a função social da propriedade o foco central deste estudo, abordar-se-á pormenorizadamente, consoante os dispositivos trazidos pela Carta de 1988 que tratam do tema.

4. Função social da propriedade

A função da propriedade, como já mencionado alhures, foi introduzida no Brasil, de forma explícita, na Constituição de 1946. Contudo, a função social da propriedade já era defendida Leon Duguit. Destaca Marquesi que o direito de propriedade:

[...] como função social é fruto dos ensinamentos de Leon Duguit, em cuja obra *Les Transformations Générales du Droit Prive Français depuis le Code Napoléon*, publicada em 1912, encontram-se as sementes de fundo jurídico que

³³ SILVA, José Afonso da., op. cit., p. 90.

³⁴ TANAJURA, Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães. **Função social da propriedade rural:** com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo. São Paulo: LTr, 2000, p. 26.

iriam determinar a opção pelo modelo de propriedade como bem social³⁵. (grifos no original)

A teoria do professor Duguit foi essencial para a inserção da função à propriedade, deixando esta de possuir um caráter absoluto e com a predominância do interesse individual, para dar prioridade ao interesse coletivo.

Ademais, a instituição da função social da propriedade foi abrigada por várias Constituições européias que tomaram por alicerce a Constituição de Weimar. Igualmente, a América Latina agregou a função social como denotam as Constituições do Paraguai, da Colômbia e do Chile³⁶.

Desta feita, o titular não pode mais empregar a sua propriedade fins individuais, cumpre-lhe estar atento aos interesses da coletividade. Esta limitação está vinculada ao cumprimento da função social.

Atento a esta complexidade, ensina Varella:

Deve-se entender que a função social é um limite encontrado pelo legislador para delinear a propriedade, em obediência ao princípio da prevalência do interesse público sobre o interesse particular.

A função social da propriedade, através da Carta de 1988, foi elevada à direito fundamental, e em razão disto tem aplicação imediata. Igualmente, configura-se em princípio constitucional. Leciona o agrarista Zenun que:

Aí está, sem sombra de dúvida, o regime político e jurídico da propriedade, estampado na nossa Constituição, que nada tem de absolutismo, pois, em real verdade, nenhum direito é absoluto, porque o de cada um vai até onde começa o de outro³⁷.

³⁵ MARQUESI, Roberto Wagner, op. cit., p.90.

³⁶ VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária**: o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: Editora de Direito Ltda, 1998, p. 217.

³⁷ ZENUN, Augusto Elias Jorge. **O direito agrário e sua dinâmica**. São Paulo: Copola Livros, 1997, p.140.

Sendo a propriedade ampla, a função social está inserida no conteúdo da propriedade em geral, seja ela urbana, rural, autoral, industrial, entre outras.

Neste sentido, Silveira leciona que:

Analizando nosso sistema normativo, poderemos perceber a existência de funções sociais da propriedade que se diferenciam conforme o tipo de propriedade, sendo possível afirmar que, atualmente, as propriedades exercem várias funções sociais.³⁸

Para dar continuidade, mister se faz a citação do *caput* do artigo 5º, e incisos XXII e XXIII, da Carta de 1988:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e 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;

Estas disposições têm aplicação imediata (§ 1º, art. 5º) e estão inseridas no rol de cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, IV).

A função social da propriedade privada está inserta no âmbito da ordem econômica, prescrevendo o art. 170 da Constituição Federal de 1988:

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;

Diante deste quadro, resta claro que a propriedade está vinculada à função social e se não cumprida, não é propriedade³⁹.

Complementando, Tanajura ensina que:

³⁸ SILVEIRA, Domingos Sávio Dresch da; XAVIER, Flávio Sant'Anna. **O direito agrário em debate**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p.12.

³⁹ TANAJURA, Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães, op. cit.

A função social da propriedade consiste em uma série de obrigações e encargos, de limitações e de estímulos que formam parte de sua regulamentação; não se ajusta a um só encargo de técnica jurídica. É todo um complexo de recursos mediante os quais, de forma direta ou indireta, o proprietário é levado ao campo da função social.⁴⁰

É relevante registrar o comentário de Marquesi:

Nesse quadro situa-se o direito à propriedade agrária e sua função social, cujos fins devem ser perseguidos em consórcio com os princípios da atividade econômica, voltados para o desenvolvimento.⁴¹

5. Função social da propriedade rural

No que diz respeito a propriedade rural, a Constituição Federal de 1988 trouxe normas especiais, as quais estão expressas no art. 186:

Art. 186 – A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:

I – aproveitamento racional e adequado;

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

III – observância das disposições que regulam as relações de trabalho;

IV – exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

A Carta Magna, neste artigo, recepcionou os requisitos ditados pelo Estatuto da Terra em seu artigo 2º, acrescentando a preservação do meio ambiente e priorizando, em primeiro plano, a produtividade.

Muito se fala na função social da propriedade rural, pois esta expressão é a contida na caput do artigo 186. Outrossim, alguns agraristas defendem a tese de que a função social é da terra. Nesta trilha, adverte Miranda:

⁴⁰ Ibidem., p.30-31.

⁴¹ MARQUESI, Roberto Wagner, op. cit., p.98.

[...] função social da propriedade, é uma improbidade técnica no jusagrarismo, pois caracteriza apenas parte de um estudo central da disciplina que é a função social da terra.⁴²

Mais adiante prossegue:

Função social da terra, pode-se afirmar que constitui o princípio central do D.a., do qual a função social da propriedade da terra é um subtema, bem como todo e qualquer princípio ou instituto que tenha por objeto a terra. Assim, pode-se dizer da função social da posse da terra; função social da empresa agrária; função social dos contratos agrários; enfim toda e qualquer atividade que se realize sobre a terra deve ter e cumprir uma função social.⁴³

Em que pese a brilhante tese trazida pelo ilustre agrarista, neste estudo será utilizado o termo 'função social da propriedade rural' como é tratado pela vasta doutrina agrária.

5.1. Cumprimento da função social pela propriedade rural

O Artigo 186 retro mencionado, apesar de não conceituar, enumerou os requisitos necessários para o cumprimento da função social da propriedade rural. No entanto, tais requisitos devem ser atendidos simultaneamente, caso contrário, tem-se o seu descumprimento, dando margem a desapropriação.

Esses requisitos podem ser classificados como de ordem econômica, ambiental e social, ficando claro que o trabalho é fundamental para o cumprimento da função social.

Os requisitos de aspecto social são revelados pelo trabalho desenvolvido na terra para produção de alimentos, os de aspecto econômico se traduzem na organização dos fatores de produção, que resultam na geração

⁴² MIRANDA, Alcir Gursen. **Direito agrário e ambiental**: a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 25.

⁴³ Ibidem, p. 26.

de riquezas para a nação.⁴⁴ Os requisitos ambientais preocupam-se com a correta utilização dos recursos naturais e principalmente com a preservação do meio ambiente, por consequência dão amparo para que os anteriores possam ser realizados.

Cumprir ressaltar que a inobservância dos requisitos de ordem ambiental e social violam a dignidade humana, fundamento do Estado democrático de direito, estabelecido no inciso III do artigo 1º da Carta de 1988.

No que tange a função social da propriedade rural tem-se que esta visa garantir uma vida digna ao homem, haja vista ser a produção fator determinante para a sua subsistência, aliada ao equilíbrio ambiental que mantém a sobrevivência das espécies. Ainda, para se assegurar a sobrevivência humana é necessário valorizar o trabalho, conforme enunciado no artigo 186 da Constituição Federal de 1988.⁴⁵

Para melhor compreensão do tema, torna-se imprescindível a análise de cada requisito constitucional.

Antes disso, registre-se que, por determinação constitucional, foi promulgada a Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993. Esta lei regulamenta os dispositivos insertos na Carta Magna relativos à Reforma Agrária, sem contudo formular uma definição de função social da propriedade rural.⁴⁶

O artigo 9º, desta lei infraconstitucional, refere-se especificadamente ao cumprimento da função social da propriedade rural, sendo que repete o disposto no art. 186 da Carta Política e, seus parágrafos detalham os requisitos constitucionais.

⁴⁴ LARANJEIRA, Raymundo. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999.

⁴⁵ BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O direito agrário na Constituição**.

⁴⁶ LARANJEIRA, Raymundo, op. cit.

5.1.1. Aproveitamento racional e adequado

O aproveitamento racional e adequado é uma exigência legal, visando tornar a propriedade produtiva. No dizer de Miranda, a propriedade produtiva deve estar apoiada “[...] pelo atendimento a laudos técnicos informadores, que, para ser considerada produtiva, dois graus devem ser observados: o de utilização e o de eficiência na exploração da terra.”⁴⁷

Menciona Tanajura que “[...] considera-se uso racional e adequado da terra, quando cumpridos os requisitos para torná-la produtiva, [...], e se respeite a vocação natural do imóvel de modo a manter o potencial produtivo da propriedade.”⁴⁸

O § 1º do artigo 9º esclarece que “considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos §§ 1º a 7º desta lei.”

O artigo 6º traz o que é considerado como propriedade produtiva, sendo “[...] aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.” Esses graus estão especificados nos parágrafos e incisos do artigo 6º da lei em comento.

O grau de utilização da terra, para cumprimento da função social, deverá ser igual ou superior a oitenta por cento, calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

⁴⁷ MIRANDA, Alcir Gursen, op. cit., p. 16.

⁴⁸ TANAJURA, Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães, op. cit., p.68-69.

Já o grau de eficiência na exploração da terra deve ser igual ou superior a cem por cento, sendo este índice obtido através de um procedimento complexo, onde é considerada a natureza da exploração (vegetal ou animal) levando-se em conta, conforme inciso III do artigo 6º, “a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem) [...]”, determinando-se, assim, o grau de eficiência na exploração.⁴⁹

Ainda, define este artigo as áreas consideradas ‘efetivamente utilizadas’. Igualmente, faz uma ressalva, bem lembrada por Varella, indicando:

[...] que no caso da propriedade deixar de apresentar graus de eficiência e de exploração não satisfatórios devido à caso fortuito ou de força maior, devidamente comprovados, a mesma não perderá sua qualificação de propriedade produtiva.⁵⁰

5.1.2. Utilização dos recursos naturais e preservação do meio ambiente

O art. 186, inciso II da Constituição de 1988, traz como requisito a “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”.

O diploma legal em exame considera adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter seu potencial produtivo. Esta preocupação

⁴⁹ Os incisos I e II do § 2º, do mencionado artigo 6º, dispõem:

“I – para os produtos vegetais, divide-se a quantidade colhida de cada produto pelos respectivos índices de rendimento estabelecidos pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;

II – para a exploração pecuária, divide-se o número total de Unidades Animais (UA) do rebanho, pelo índice de lotação estabelecido pelo órgão competente do Poder Executivo, para cada Microrregião Homogênea;”

⁵⁰ VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária**: o direito face aos novos conflitos sociais, p. 282.

do constituinte visa o equilíbrio ecológico da propriedade, bem como a saúde e a qualidade de vida das comunidades próximas a ela.

Observa Marquesi que:

Cumpra ao proprietário direcionar sua exploração segundo as características naturais da região onde se instala o imóvel. [...] A correta utilização dos recursos naturais, de forma a manter o potencial produtivo da terra, compreende, ainda, as práticas conservacionistas impostas não apenas ao titular da exploração mas também ao Poder Público, ex vi do art. 19 e incisos da Lei 8.171, de 17.01.1991, onde se firmam os balizamentos da Política Agrícola Brasileira.⁵¹

Quanto a preservação do meio ambiente, aduz o § 3º do artigo 9º, que deve ser considerada a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade, da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.

Esses deveres impostos ao proprietário, nos ensinamentos de Barroso, variam conforme a natureza do objeto sobre o qual recaia o direito de propriedade, assim pode-se diferenciar, por exemplo, os deveres do proprietário de imóvel rural que abrigue espécies endêmicas, daquele imóvel que possua nascentes de rios.⁵²

É relevante mencionar o comentário de Marques quanto a este requisito, alertando que a “[...] comprovação se mostra bastante complexa, em face da legislação que cerca a matéria.”⁵³

Contudo, pode-se dizer que o descumprimento deste requisito, ocorre, por exemplo, quando há o mau e excessivo uso de agrotóxicos, degradação de

⁵¹ MARQUESI, Roberto Wagner, op. cit., p.101/102.

⁵² BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O direito agrário na Constituição.**

⁵³ MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro.** 4.ed. Goiânia: AB, 2001, p. 54.

áreas de preservação, deterioração de recursos hídricos, entre outras formas de agressão ecológica.

5.1.3. Disposições que regulam as relações de trabalho

Este requisito de cunho social, inserido ao lado dos fatores econômicos e ambientais, positivado pelo constituinte, diz respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como também os contratos de arrendamento e parceria rural (§ 4º, art. 9º).

Apesar do avanço tecnológico, a atividade agrária necessita do elemento humano para o seu desenvolvimento, motivo pelo qual o trabalhador rural recebeu proteção constitucional.

Nesse passo, é importante destacar os comentários de Marquesi:

A força braçal é de extrema relevância no âmbito fundiário, na medida em que a exploração direta da terra nem sempre se realiza pelo titular, [...]. Surgem, então, as figuras dos contratos agrários, onde se disciplinam as relações entre o titular do direito de propriedade e os que lidam a terra.⁵⁴

Também salienta que a expressão *relações de trabalho*, não abrange somente o serviço assalariado, mas todo aquele empreendido na exploração da terra, por qualquer pessoa que não seja titular da propriedade, incluindo-se “[...] os contratos de arrendamento e parceria, além do contrato de trabalho”.⁵⁵

Assim, nas propriedades onde a mão-de-obra é escrava ou exista a exploração de trabalho de menores, por exemplo, tem-se o descumprimento da função social. Por outro lado, adverte Oliveira que o simples ajuizamento de ação trabalhista pelo empregado rural em desfavor do empregador e a

⁵⁴ MARQUESI, Roberto Wagner, op. cit., p.105.

⁵⁵ Ibidem, p.105.

condenação deste, não é suficiente para violar o retromencionado requisito constitucional. Para tanto, continua, é necessário “[...] uma situação de maior gravidade [...]”.⁵⁶

Igualmente alerta para outra situação, quando o empregador rural viola, de forma inequívoca, qualquer um dos direitos básicos do trabalhador rural, previstos no artigo 7º e incisos da Constituição Federal.⁵⁷

5.1.4. Bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores

Reza o inciso IV do art. 186, da Constituição Federal de 1988 que é requisito para o cumprimento da função social da propriedade, também a “exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

Este último requisito será alcançado quando forem atendidas as necessidades básicas dos que trabalham a terra, observando-se as normas de segurança do trabalho, e quando no imóvel não se verificar conflitos e tensões sociais decorrentes da exploração.

O legislador positivou o bem-estar do proprietário e do trabalhador, omitindo os possuidores, que no entendimento de Marques, estes “[...] na verdade, são os que exploram a terra.”⁵⁸

Quanto ao bem-estar do proprietário não há muito que comentar, pois sempre gozará de benefícios maiores em relação ao trabalhador. Assim, deve-se entender este dispositivo como a garantia do bem-estar do trabalhador sem prejuízo do bem-estar do titular do imóvel.

⁵⁶ OLIVEIRA, Umberto Machado de, op. cit., p.175.

⁵⁷ Ibidem.

⁵⁸ MARQUES, Benedito Ferreira, op. cit., p. 55.

O constituinte não indicou, de modo específico, os elementos que compõem o bem-estar, interessando destacar a lição do festejado agrarista Marquesi:

[...] os princípios sob que se concebeu a Política Agrária Brasileira, são expressivos ao elencarem a saúde, a educação, a segurança pública, o transporte, a eletrificação, a comunicação, a habitação, o saneamento e o lazer (Lei 8.171/91, art. 2º, inc. VI) como elementos integrantes do bem-estar. Esses valores devem ser concretizados ora pelo Estado ora pelos proprietários, ora por ambos.⁵⁹

Não se pode deixar de lembrar que a forma de exploração do imóvel, enquanto vinculada ao bem-estar do trabalhador, deve evitar o surgimento de conflitos e tensões sociais, buscando a satisfação do trabalhador e a harmonia nas relações de trabalho.

Outrossim, leciona Oliveira que este requisito é de difícil aplicação, face a impossibilidade de aferição, sendo difícil precisar se através da exploração de sua propriedade rural, o titular está proporcionando a ele mesmo e aos trabalhadores o bem-estar.⁶⁰

Registre-se que, igualmente ao requisito ambiental, este dispositivo exige a participação do Poder Público para a sua completa realização.

5.3. Consequências do descumprimento da função social

O descumprimento da função social da propriedade rural se configura quando o seu aproveitamento é irracional ou inadequado, quando não são utilizados adequadamente os recursos naturais disponíveis ou há a degradação do meio ambiente, quando também não se observam as relações de trabalho

⁵⁹ MARQUESI, Roberto Wagner, op. cit., p.107.

⁶⁰ OLIVEIRA, Umberto Machado de, op. cit.

ou quando a exploração não favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Assim, é suficiente a inobservância de um dos requisitos elencados no art. 186 do Texto Constitucional para a caracterização do descumprimento da função social do imóvel rural.

Para a aferição dos requisitos constitucionais encontram-se na legislação esparsa, os critérios e os órgãos competentes para a fiscalização do cumprimento dessas normas. Registre-se que dentre eles estão o INCRA, o IBAMA, o Ministério do Trabalho e Emprego.

Leciona Tanajura que:

Não atendendo à mencionada função social, fica a propriedade passível de sofrer a intervenção do Estado, titular do domínio iminente sobre todas as coisas existentes em seu território, cuja forma mais drástica consiste na desapropriação.⁶¹

Neste diapasão, não sendo cumprida a função social da propriedade, o titular do imóvel fica sujeito ao conteúdo do artigo 184 da Constituição Federal de 1988:

Art. 184 – Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão e cuja utilização será definida em lei.

A desapropriação em virtude do descumprimento da função social constitui-se em sanção, pois cabe a propriedade rural, através do trabalho, produzir em harmonia com o meio ambiente, assegurando o bem da sociedade.

⁶¹ TANAJURA, Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães, op. cit., p.68.

Esta forma de desapropriação é de competência exclusiva da União, limitando-se a propriedade rural em razão do descumprimento da função social. Assim, objetiva a redistribuição do imóvel rural para que se destine a produção de bens, satisfazendo-se as necessidades sociais.

Em relação a indenização, o constituinte foi claro ao estabelecer seu procedimento. Ocorre que as benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro, obedecendo-se à regra geral de desapropriação, esclarecendo o administrativista Alexandrino que ocorre com o “[...] oferecimento inicial do preço, depósito em juízo, se houver interesse de imissão provisória na posse, e obtenção da transferência das benfeitorias somente ao final com o pagamento integral da indenização.”⁶²

Por outro lado, o constituinte positivou no artigo 185 que:

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.

Este dispositivo tem sido alvo de discussões na doutrina agrária, especialmente quanto ao inciso II, o qual exclui a possibilidade de se desapropriar, para fins de reforma agrária, os imóveis produtivos. Há o confronto direto com o artigo 186 do Texto Maior, visto que a propriedade produtiva pode não estar cumprindo com a sua função social.

Mister é o pronunciamento de Marquesi:

Não se pode conceber que determinados imóveis, onde não se observem os demais requisitos da função social, estejam imunes à desapropriação apenas por apresentarem bons índices de produtividade. [...] Todavia, ainda que seja louvável dispensar certo favorecimento aos imóveis produtivos, tal não poderá

⁶² ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 7.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005, p. 632.

ir além dos pressupostos de atendimento da função social erigidos a nível constitucional.⁶³

Nesta linha segue a doutrina majoritária e defendendo semelhante posicionamento, o renomado agrarista Oliveira nos honra com sua lição:

Não há, portanto, incompatibilidade entre os arts. 184 c.c o 186, incs I a IV, e o 185, todos da Constituição Federal. A interpretação deve ser conjugada no sentido de que a propriedade produtiva não poderá ser objeto de desapropriação, desde que esteja cumprindo a sua função social. Entender-se o contrário seria admitir a possibilidade de se alcançar os níveis de produtividade agropecuária a qualquer custo, para tornar a propriedade intocável quanto à desapropriação.⁶⁴

O festejado doutrinador Marquesi, sugeri que o Texto Constitucional deve ser emendado, para que a propriedade produtiva, não cumpridora da função social, possa ser desapropriada, conforme critérios a serem fixados.⁶⁵

Enfim, é inconcebível a interpretação e aplicação isolada do inciso II do artigo 185, pois seu conteúdo não anula o artigo 186, sendo insuficiente a produtividade da terra para isentar o imóvel rural da desapropriação para fins de reforma agrária. Caso contrário, estará se beneficiando um imóvel onde sua produtividade possua como alicerce o trabalho escravo ou a degradação do meio ambiente, ou ainda seja inadequada.

Da mesma forma, uma propriedade que através de sua produtividade seja lucrativa, mas viola os requisitos apresentados no artigo 186 da Carta Maior, não respeitando a função social, não pode ser merecedora da tutela constitucional.

⁶³ MARQUESI, Roberto Wagner, op. cit., p.158.

⁶⁴ OLIVEIRA, Umberto Machado de, op. cit., p.. 187.

⁶⁵ MARQUESI, Roberto Wagner, op. cit.,.

Quanto a impossibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária, é importante registrar que o artigo 7º da Lei nº 8.629/93 aduz não ser passível de desapropriação “[...] o imóvel que comprove estar sendo objeto de implantação de projeto técnico que atenda [...]” alguns requisitos, dentre eles estar sendo elaborado por profissional habilitado e identificado; estar cumprindo o cronograma fixado para sua implantação; prever a utilização da área total aproveitável do imóvel em no máximo três anos para culturas anuais e, cinco anos para culturas permanentes e; finalmente ter sido registrado o projeto no órgão competente, seis meses antes do decreto declaratório de interesse social.

Neste diapasão, Godoy esclarece que:

Esse dispositivo gera um direito ao produtor agrário de atender aos requisitos da função social da propriedade em perspectiva futura, mostrando que deseja produzir em seu imóvel com critérios científicos atestados por profissionais da área e mediante uma programação prévia.

A apresentação desse projeto isentaria o imóvel das sanções legais pelo não-atendimento da função social, à medida que atendesse ao projeto estabelecido.⁶⁶

E para que fique bastante gizado, é relevante transcrever o ensinamento de Godoy:

A propriedade agrária, como corpo, tem na função social sua alma. Se a lei reconhece o direito de propriedade como legítimo, a assim deve ser, como é da tradição do nosso sistema, também o condiciona ao atendimento de sua função social. Visa não só interesse individual do titular, mas também ao interesse coletivo, que suporta e tutela o direito de propriedade. A propriedade agrária como bem de produção, destinada à atividade agrária, cumpre sua função social quando produz de forma adequada, respeita as relações de trabalho e também observa os ditames de preservação e conservação do meio ambiente. Assim, está na Constituição, assim já estava no Estatuto da Terra.⁶⁷

⁶⁶ GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional**: o regime da propriedade. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999, p. 68

⁶⁷ GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional**: o regime da propriedade, p. 74/75.

6. Considerações finais

Através do presente estudo ficou evidenciado que a propriedade foi erigida, pela Constituição Federal de 1988 como direito fundamental, contudo sua garantia está atrelada ao cumprimento de sua função social.

Outrossim, a função social já permeia nosso ordenamento jurídico, de forma explícita, desde a Carta Política de 1946, a partir daí vem se aprimorando seu conteúdo, especialmente no que se refere a propriedade rural. Desde então, a função social passou a integrar o conceito de propriedade, sem a pretensão de limitá-la, mas de incorporar ao seu conteúdo o atendimento dos interesses de toda sociedade, buscando-se dirimir as desigualdades sociais existentes.

O imóvel rural é tratado com destaque na atual Carta Magna, a qual aperfeiçoou os requisitos para o cumprimento da função social, outrora disposto no Estatuto da Terra. Tais requisitos, estampados no artigo 186, de forma clara, devem ser atendidos simultaneamente e traz que a função social da propriedade rural somente estará cumprida quando houver o aproveitamento racional adequado, através da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e da preservação do meio ambiente. Ainda, observando-se as disposições legais referentes as relações de trabalho, onde a exploração favoreça o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores.

Restou configurado, que o descumprimento de qualquer dos requisitos listados pelo constituinte, dá ensejo a desapropriação para fins de reforma agrária, não garantindo, assim, a propriedade a seu titular, mas assegurando-lhe uma indenização prévia e justa.

Não é somente o titular do imóvel rural que tem obrigações, o Poder Público, em particular a União, deve promover uma política agrícola com vistas a oportunizar ao proprietário agrário o cumprimento da função social.

Restou, também, configurado que conforme dimana o inciso II do artigo 185 da norma constitucional, é insuscetível de desapropriação, para fins de reforma agrária, a propriedade produtiva. Este regramento não pode ser aplicado isoladamente, haja vista a normatização cardeal inserida no artigo 186, caso contrário estaria-se dando azo àquele proprietário que produz em prejuízo das normas ambientais, trabalhistas e à dignidade da pessoa humana.

De todo o apanhado, percebe-se de forma cristalina que a função social da propriedade rural está alicerçada no uso do imóvel, no trabalho e na proteção ambiental. O cumprimento desta função social resulta do trabalho do homem sobre a terra, com o dever de cultivá-la corretamente e com isto atingir os interesses da coletividade.

A função social da propriedade rural ficou bem caracteriza por seus requisitos constitucionais e através deste é que arrisca-s a formulação de um conceito, ante a lacuna deixada pelo constituinte, sem contudo, ater-se ao rigorismo técnico.

Assim, a função social da propriedade agrária visa a utilização adequada da terra através do trabalho aliado a preservação do meio ambiente, com vistas a produtividade, o cultivo; objetivando o bem estar da sociedade e da justiça social do campo.

Enfim, a questão atinente a função social da propriedade rural é bem maior do que aqui abordado, visto que a terra é um meio de produção

imprescindível para o crescimento nacional, devendo ser exigido seu cumprimento pela sociedade civil em conjunto com os órgãos públicos.

7. Referências

ABINAGEM, Alfredo. **A família no direito agrário**. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo**. 7.ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.

BARROSO, Lucas Abreu; MIRANDA, Alcir Gursen de; SOARES, Mário Lúcio Quintão. **O direito agrário na Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

COSTA, Cássia Celina Paulo Moreira. **A constitucionalização do direito de propriedade privada**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2003.

COSTA, Judith Martins. **A reconstrução do direito privado: reflexos dos princípios, diretrizes e direitos fundamentais constitucionais no direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FALCÃO, Ismael Marinho. **Direito agrário brasileiro: doutrina, jurisprudência, legislação e prática**. São Paulo: EDIPRO, 1995.

Ferreira, Pinto. **Curso de direito agrário**. 3.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

GODOY, Luciano de Souza. **Direito agrário constitucional: o regime da propriedade**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LARANJEIRA, Raymundo. **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999.

LIBERATO, Ana Paula Gularte. **Reforma agrária, direito humano fundamental**. Curitiba: Juruá Editora, 2003.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo**. Tradução Alex Marins. São Paulo: Martin Claret, 2004.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito agrário brasileiro**. 4.ed. Goiânia: AB, 2001.

MARQUESI, Roberto Wagner. **Direitos reais agrários & função social**. Curitiba: Juruá Editora, 2005.

MATTOS NETO, Antônio José. **A questão agrária no Brasil: aspecto sócio-jurídico**. Disponível em : <<http://www.abda.com.br/texto/AntonioJMNeto.pdf>>.

Acesso em 28 out. 2005.

MIRANDA, Alcir Gursen. **Direito agrário e ambiental:** a conservação dos recursos naturais no âmbito agrário. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

OLIVEIRA, Umberto Machado de. **Princípios de direito agrário na Constituição vigente.** Curitiba: Juruá Editora, 2004.

PAULSEN, Leandro. **Direito tributário:** Constituição e Código Tributário à luz da doutrina e da jurisprudência. 5.ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

PENTEADO FILHO, Nestor Sampaio. **Manual de direito constitucional.** Campinas: Millennium, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 24.ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

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

TANAJURA, Grace Virgínia Ribeiro de Magalhães. **Função social da propriedade rural:** com destaque para a terra, no Brasil contemporâneo. São Paulo: LTr, 2000.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ap direito à reforma agrária:** o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: Editora de Direito Ltda, 1998.

ZENUN, Augusto Elias Jorge. **O direito agrário e sua dinâmica.** São Paulo: Copola Livros, 1997.