**A FUNÇÃO SOCIAL DA POSSE: O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL NOS IMÓVEIS RURAIS**¹

Núbia Danielly Damous Barros²

Mariane Pinheiro Ferreira²

Viviane Brito³

**Sumário:** Introdução. 1 Desenvolvimento da função social da propriedade no Brasil; 1.1 A função social no âmbito do direito brasileiro; 1.2 A relação entre direito à propriedade e os direito fundamentais. 2 Conceito e requisitos da função social da propriedade rural no direito brasileiro; 2.1 A função social da propriedade rural nos textos constitucional e infraconstitucional; 2.2 A atuação do Ministério Público em processos de litígio coletivo pela posse da propriedade rural. Considerações finais. Referências.

RESUMO

O novo marco legal urbano nos convida a repensar a propriedade pública como forma de ampliar a esfera pública, produzindo conforme ela novos espaços sociais para a construção de uma sociedade mais pluralista e humanitária. Os avanços perpassam pela democratização dos espaços urbanos, bem como através da distribuição e do sentido/função social da propriedade, imbuída de um valor de discricionariedade em que o patrimônio particular não é mais um vínculo obrigatório para que a propriedade em si seja reconhecida, meio este que se assevera através de distribuição de moradia para quem a usa para fins produtivos. Com o destaque dos direitos subjetivos, esses sujeitos coletivos se evidenciaram a partir da ocupação de áreas públicas e privadas, bem como do real sentido de democratização, que versa sobre políticas públicas necessárias e interesse social. Tais debates apontam para um modelo cada vez mais distributivo de terras no território nacional e a crescente participação desses sujeitos no seio social

**Palavras-chave:** Função social. Direito à moradia. Regularização fundiária.

**INTRODUÇÃO**

Com o início do Estado liberal, o Estado, que até então era soberano, passou a proteger a propriedade privada, tornando-a um direito individual absoluto. No entanto, diante da problemática social ocorrida na época, surgira a relativização do que se entendia por direito de propriedade, passando o mesmo, a ser observado sob o ponto de vista social.

Assim, a partir do advento da Constituição da República do Brasil de 1988, a propriedade passou a ser considerado um direito fundamental. Contudo, a partir de então, tem-se o entendimento de que a propriedade deverá atender à sua função social, conforme aduz a Carta Magna.

Todavia, no decorrer deste trabalho, apontar-se-ão, quais os requisitos – imprescindíveis - para que a propriedade cumpra sua função social, além de quais as sanções geradas quando do não cumprimento destes requisitos.

Ademais, o texto irá apontar para o entendimento de como a posse da propriedade poderá auxiliar na promoção da dignidade da pessoa humana, segundo os princípios e objetivos constitucionais, elencados na Carta Magna de 1988.

Portanto, ressalta-se, que este trabalho, terá como foco apontar questões relacionadas –especificamente – à função social da propriedade rural conforme os requisitos estabelecidos pela Norma Suprema, além de mostrar as possíveis sanções em caso do não cumprimento dos referidos requisitos.

**1 DESENVOLVIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL**

**1.1 A função social no âmbito do direito brasileiro**

É evidente que todo o conceito e toda ideia de propriedade privada e os direitos que a ela são inerentes chegou ao Brasil por meio das leis já editadas na Metrópole, Lisboa, com as chamadas Ordenações. Foram a partir das ideias contidas nessas Ordenações, que em 1822 a Carta Imperial protegeu em sua plenitude, pela primeira vez, o chamado direito à propriedade. Entretanto, apesar desta inovação o ordenamento brasileiro se mostrou na defensiva com relação às mudanças já existentes.

Essa empatia inicial deu-se justamente por motivos que podem ser observados na história do Brasil. Ao fazer esta retrospectiva, lembra-se que neste período, final do século XIX e começo do XX, vivia-se numa sociedade caracterizada pelo extremo paternalismo e latifundiária, regida pela figura temida do “coronel”. E devido a esta sociedade plenamente rural, não era aceitável outra proteção que não aquela que fosse plena para o uso da propriedade.

Apenas em 1934, mencionou-se pela primeira vez, por grande influência da Constituição Mexicana de 1917 e de outros diplomas, uma barreira social contra o uso e disposição plenos da propriedade privada. Desta forma, surge no Brasil a ideia inicial de função social da propriedade. Assim, segundo o artigo 113, do diploma de 1934,

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:

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 (BRASIL, 1934).

É lógico pensar que a partir deste marco histórico trazido pela Constituição de 1934, a função social da propriedade estaria presente em todas as Constituições já promulgadas na história brasileira. Entretanto, houve um hiato histórico. A Constituição subsequente, de 1937, não citou em nenhum momento a função social da propriedade. Foi apenas na Constituição de 1946 que a propriedade privada voltou ao texto constitucional.

Com a promulgação da Constituição de 1946, de eficácia limitada, houve a edição de duas leis infraconstitucionais. Em 1964, houve a aprovação do Estatuto da Terra e no ano seguinte, o Código Florestal (já revogado no ano de 2012). Ressalta-se que foi apenas com a aprovação do Código Florestal de 1965 que houve uma ampliação da visão acerca da função social da propriedade.

A Constituição de 1967, por sua vez, programou a função social da propriedade como um fator condicionante a ordem social e econômica no âmbito da Constituição até em vigor. E por causa desta condicionante, houve uma ruptura de paradigma: a função social deixou de ser vista como um fator condicionante apenas do direito imobiliário rural. Desta feita, a função social da propriedade agora é vista como um princípio constitucional que irradia valores para toda ordem econômica.

Passados os anos de Ditadura, foi promulgada no Brasil, em 1988, a “Constituição Cidadã”. Foi nesta Carta Magna que a propriedade privada e a função social foram encaradas pela primeira vez como direitos fundamentais e princípio da ordem econômica. Esses direitos fundamentais são encontrados no artigo 5º, incisos XXII e XIII e no artigo 170, II e III. Depois da promulgação da Carta Magna, houve a edição de várias leis infraconstitucionais e a alteração de alguns artigos preexistentes. E por isso, observa-se que o texto constitucional alterou o conceito da função social da propriedade.

**1.2 A relação entre o direito à propriedade e os direitos fundamentais**

Para adentrarmos no assunto, faz-se necessário falarmos de alguns pontos trazidos pelo autor José Afonso da Silva (2007, p. 55). Segundo o autor, a dignidade da pessoa humana é um tema de difícil conceituação, porém, o autor entende que ela consiste em um valor supremo que atrai e unifica o conteúdo de todos os direitos fundamentais.

É necessário destacar que a propriedade sempre foi anseio do homem, essencial à sua dignificação e fixação como ente no planeta, por isso, eleva-se este direito ao rol dos direitos fundamentais. Visto que a propriedade exerce esta função de propiciar ao homem os elementos essenciais à sua subsistência, direito este expressamente positivado pelo artigo 17 da Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Sobre o assunto leciona Marcus Ribeiro,

O que visa ao consagrar a proteção dos direitos humanos é garantir a todos, os direitos mais elementares da vida; a liberdade, a dignidade e a sobrevivência, impossibilitando que o Estado interfira na vida particular do indivíduo, além de exigir deste último uma ação no sentido de não permitir que as pessoas também não se ofendam umas com as outras. (RIBEIRO, 2007, p. 16)

Segundo estes autores, há um paralelo entre propriedade e função social a partir da promulgação da Constituição de 1988, que passaram a se comunicar um com o outro durante a sua utilização, garantindo assim, de forma simultânea que o direito de propriedade continue a ser protegido dos abusos advindos do exercício do poder do Estado e de terceiros, ao passo que garante à sociedade que o exercício da propriedade individual sirva aos interesses da coletividade, o que será tratado com mais profundidade no capítulo sobre a atuação do Ministério Público. Portanto, com base nessa visão, a constitucionalização dos direitos humanos fundamentais e a positivação do direito à propriedade trouxeram a concretização plena dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito.

**2 CONCEITOS E REQUISITOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL NO DIREITO BRASILEIRO**

Ao se estudar o conceito da função social da propriedade, segundo FARIA (1998, p. 417), a palavra função deriva do latim *functio,* functionis, que significa trabalho, exercício e cumprimento, e tem uma alusão perfeita ao verbo que também deriva do latim, *fungi,* que significa cumprir, executar, desempenhar uma função.

Neste sentido, PILATI (2011, p. 110) leciona que a riqueza capitalista traduz-se na utilidade social dada à propriedade, deixando de ser direito subjetivo absoluto para se converter em função social, que abre caminho à intervenção do Estado para obrigar e tutelar o cumprimento da função social.

Acerca da propriedade rural, é necessário citar requisitos condicionantes ao cumprimento de sua função social. Estão estes requisitos expostos no artigo 2º da Lei n. 4.504/64. Para que a propriedade rural cumpra sua função social é necessário que a exploração da terra seja feita para fins econômicos, ambientais e sociais definidos por letra de lei.

Por isso, para estes fins, a doutrina não elenca possibilidade de cumprimento parcial da função social da propriedade rural, estabelecendo a impossibilidade de se produzir com devastação do meio ambiente ou da produtividade que se dá por meio da exploração do trabalho indigno ou inseguro. É desta maneira que o artigo 186 da Constituição Federal elenca o cumprimento da função social.

Possuindo como ponto de partida o artigo supracitado, todas as demais disposições e tutelas infraconstitucionais devem ser interpretadas à luz deste artigo. Segundo alguns autores, a propriedade rural possui uma tríplice função social, mas este entendimento não é pacífico.

Majoritariamente se entende que há uma unidade, excluindo-se essa divisão e tomando como pressuposto essa nivelação entre texto constitucional e infraconstitucional, visto que para esta corrente, todos são dotados da mesma importância. São três as finalidades expressas no artigo: a de ordem econômica, de ordem social e a de ordem ecológica.

Deste modo, quando nos referimos a uma propriedade rural, fica ainda mais assente, que a propriedade deve dar observância a sua função social, visto ser trata-se de um bem de produção. Assim, temos o entendimento de que a propriedade rural deverá atender sua função social, conforme aduz o art. 186, inciso, I ao IV, da CF/1988, temos:

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 nacional 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.

Por isso, só se fala em atender à função social da propriedade rural se esta atender de forma conjunta aos requisitos elencados nos incisos do artigo apresentado supra, ou seja, a função social é medida através da finalidade social, ecológica e trabalhista adequadas às normas constitucionais.

**2.1 Função social da propriedade rural nos textos constitucional e infraconstitucional**

A Constituição Federal de 1988, utilizando-se das lições de Hobbes, tratando a propriedade como instrumento promotor da dignidade da pessoa humana, positivando a função social da propriedade nas garantias fundamentais, elencada no Título II, artigo 5º, inciso XXIII, a Constituição Federal.

A função social está integrada ao direito de propriedade elencado no inciso XXII do artigo supra, trazendo os direitos de usar, gozar e dispor do bem, sendo estes direitos passíveis de limitação de cunho público ou privado. Em um destes, cita-se o de estabelecimento de limites para a aquisição e extensão da propriedade, o de legitimação da obrigação de fazer ou não fazer, que incide diretamente sobre os limites da propriedade e nas atividades lá desenvolvidas que incidem nos direitos antes citados (de usar, gozar e dispor).

Isto porque há uma funcionalização dos direitos e garantias fundamentais, portanto, a propriedade deve desempenhar uma função social se estiver ligada a fim econômico útil, produtivo, seja para o proprietário, ou para terceiros. Destarte, alguns autores não caracterizam o princípio da função social como limite ao direito de propriedade, mas como seu instrumento de efetivação.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, quando elencou os direitos e garantias fundamentais, destacou entre eles a função social da propriedade. Ressalta-se, que o conteúdo do respectivo direito não é mais visto sob a ótica individualista do Código Civil Brasileiro.

Dessa feita, surge novos entendimento no que se diz respeito às proteções possessórias, ficando assente que para a existência da referida proteção, faz-se, necessário a utilização da propriedade de forma efetiva e direta, no sentido de dar cumprimento a sua função social. É evidente, que o direito de propriedade é assegurado pelo art. 5º da CF/1988, mais precisamente, no inciso XXII, e que a mesma está condiciona a observância de sua função social, conforme se observa no inciso XXIII.

Ademais, pode-se traduzir a função social como parte integrante da propriedade, que se refere à carga a ser suportada por quem se propõe a ser seu titular, cujo ônus é presumido em face do coletivo, por se tratar de interesse coletivo.

Destarte, esse entendimento constitucional, deixa claro que a propriedade deverá atentar-se a sua função social, o que lança por terra a concepção individualista da concepção civilista. Assim, valendo-nos do Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/64), temos, no seu artigo 2º, que o acesso à propriedade da terra será assegurado a todos, ficando condicionada pela sua função social. Destaca-se, que não se trata – meramente - de a propriedade exercer qualquer tipo de função, mas, sim, de realizar uma conduta que se amolde a uma função de feito social, destinando-se à coletividade, e não apenas para fim individual.

Portanto, em caso de descumprimento de um desses requisitos da função social da propriedade, o imóvel rural ficará alheio à desapropriação por interesse social, mediante justa e prévia indenização, em conformidade com o art. 184 da Constituição.

Dessa feita, segue o entendimento do art. 184 da CF/1988:

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

Assim, o entendimento contemporâneo, é no sentido de que a propriedade - seja ela rural ou urbana - não se limita ao título de domínio desta. Destarte, fazendo-se uma alusão ao que se entende por posse agrária, temos o entendimento de Alcir Gursen (2005, p. 42), que aduz: “o exercício da atividade agrária, que garante o direito de manter-se no imóvel rural”.

Partindo-se dessa concepção, pode-se observar que o não cumprimento da função social, afasta a proteção da posse agrária, e, por conseguinte, o da proteção da posse em sentido geral, visto que sua descaracterização faz sucumbir o direito da posse. Ademais, atualmente a função social da propriedade não se encontra apenas regulada pela Direito Civil, estando também regulado por leis administrativas, comerciais, urbanísticas, sob o fundamento das normas constitucionais.

Ademais, segundo a doutrina mais moderna, observa-se que a função social, analisada sob o ponto de vista sistemático da Carta Magna de 1988, passou a fazer parte do conceito de propriedade. Assim, determinada pessoa só terá direito à propriedade, se a mesma estiver exercendo sua função social, devendo, portanto, ser uma utilidade coletiva.

Apesar do direito de propriedade, não ter sido posto em um mesmo inciso, tal seja: “é garantido o direito de propriedade, desde que seja atendida sua função social”, não resta dúvida, que mesmo o objetivo final da positivação desta no rol dos direitos e garantias fundamentais, teve como escopo assegurar a referida garantia.

Assim, a Constituição Federal de 1988, utilizando-se das lições de Hobbes, tratando a propriedade como instrumento promotor da dignidade da pessoa humana, positivando a função social da propriedade nas garantias fundamentais, elencada no Título II, artigo 5º, inciso XXIII, Constituição Federal.

Destarte, Observando-se os anseios atuais da sociedade, foi necessário uma adequação da concepção civilista acerca do direito de propriedade, haja vista a inserção desta e de sua função social, no rol dos direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988. Portanto, o Legislador Constituinte Originário assegurou o direito de propriedade no rol dos direitos e garantias fundamentais, no entanto, condiciono-o ao cumprimento da sua função social.

Ademais, no art. 182, § 2º, que a propriedade urbana, cumprirá sua função social quando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, e, que existe um dever fundamental oriundo da função social da propriedade, tal seja: o uso coerente dos bens em prol da coletividade e do bem estar-social. Assim, através do art. 186 da CF/88, temos que a propriedade rural atenderá a critérios, e graus de exigências estabelecidos em lei. Já, o art. 184 da referida Carta, aduz que a União poderá desapropriar bem rural, para fins de reforma agrária, desde que o imóvel não esteja exercendo sua função social.

**2.2 A atuação do Ministério Público em processos de litígio coletivo pela posse da terra rural**

Tomando como base a visão constitucional do direito brasileiro, a palavra propriedade toma vários sentidos. Ora, pensemos no caput do artigo 5º da Constituição Federal. Nela a palavra propriedade é utilizada no sentido de bem, ou seja, no sentido de direito fundamental à propriedade, direito de apropriação e aquisição de bens.

Ao Estado social que temos no texto constitucional é inerente este direito, traduzindo-se na obrigação do Estado através das políticas públicas aniquilarem as desigualdades no que tange à distribuição de renda e riqueza em seu território. Aqui, temos a tentativa por parte do ente soberano, de implementar este direito à esfera de todos os cidadãos.

O Direito, portanto, protegerá a relação existente entre sujeito e objeto, impondo ao mesmo tempo uma responsabilidade social, que produzirá no decorrer do desenvolvimento da relação de propriedade, vantagens advindas do cumprimento destas responsabilidades. Aqui temos que, ao oferecer garantias à relação de propriedade, o Estado confere à sociedade benefícios trazidos por meio da relação individualizada.

Nestes termos, o direito à propriedade é ao mesmo tempo, direito-garantia do proprietário e direito-garantia da sociedade, já que, sobre a relação de propriedade incide o interesse do sujeito-proprietário e o interesse difuso da sociedade que o cerca, que decorrerá do cumprimento da função social. Por se tratar de interesse difuso, a tutela dele cabe ao Ministério Público.

Vejamos o artigo 129, inciso III da Constituição Federal:

**Art. 129.** São funções institucionais do Ministério Público:

**III**- promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

Cumpre ao Ministério Público, através das Promotorias de Justiça do Meio Ambiente, combater as práticas rurais ofensivas ao meio-ambiente, utilizando todos os instrumentos jurídicos que estão a sua disposição, em especial, o inquérito civil, o compromisso de ajustamento de conduta e ação civil pública.

O Ministério Público haverá de agir como intermediador qualificado no conflito coletivo pela posse da terra, agindo junto ao órgão que pode e deve promover vistorias e desapropriações, para que cumpra com sua tarefa, posto que a Constituição não se compara com a existência, de um lado, de terras que não atendam a função social e, de outro, parcelas da população sem direito ao exercício da cidadania. Enfim, o Ministério Público deve atuar nos conflitos agrários com o propósito de viabilizar o acesso dos trabalhadores à posse da terra, em cumprimento do art. 5º, caput e inciso XXII, que garante, isonomicamente, o direito de propriedade para todos (NOGUEIRA, p.5).

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como podemos notar os direitos não nascem por acaso. De um lado existe a grande autoridade do detentor de terras em manter status quo, do outros desabrigados que lutam pela transformação a estrutura do campo, em ressonância com a tão pretendida reforma agrária. E, diante do conflito, está o Poder Judiciário para dirimir esses conflitos. Nota-se certa conivência do Poder Judiciário ultimamente para a construção desses direitos, com base a novos conceitos de propriedade, fazendo com que esses conceitos sejam reformulados. Hoje, a própria legislação civil vincula a propriedade ao cumprimento da função social, sob ópice de desapropriação para fins da reforma agrária.

A interpretação da referida lei está mais no âmbito social do que no âmbito legal propriamente dito, visto que a desapropriação judiciária é mais um modo de legitimação do acesso à terra. A mesma. Fazer justiça a essa população significa crescer com o conceito de desenvolvimento social e econômico no Brasil, bem como o recente conceito de bem-estar atual, que versa sobre novos aspectos e distribuição pluralista dos bens assenhorados. E o direito, como visa regulamentar essas relações sociais, tem que se debruçar sobre esses conceitos a fim de melhor entendê-los e assegurá-los de uma maneira mais eficaz, preservando e garantindo novas relações jurídicas, e, por conseguinte, novos direitos.

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. **VadeMecum** Saraiva / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Lívia Céspedes e Juliana Nicolleti. – 15. Ed. Atual. eampl. – São Paulo: São Paulo, 2013.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934: Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico, decretamos e promulgamos a seguinte.** Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em 23 de outubro de 2015.

CARDOSO, Patrícia de Menezes. **Democratização do acesso à propriedade pública no Brasil**: Função social e regularização fundiária. São Paulo, 2010. 260 f. Dissertação de Mestrado - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

COMPARATO, Fabio Konder. **Estado, empresa e função social**. São Paulo: RT, n. 732, p.38-46, out. 1996.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro***.* Volume 1: teoria geral do direito civil. 31. Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DINIZ, Maria Helena. **Dicionário Jurídico Universitário.** São Paulo: Saraiva, 2010.

FIGUEIREDO, Suzana Angélica Pain. **As ocupações de imóveis destinados à reforma agrária. Da desobediência civil e do Estado de necessidade**. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **A questão agrária e a justiça.**São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000. p. 459.

GOMES, Orlando Gomes, **Direitos Reais**, 14. ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999

HARKENHOFF, João Baptista**. Movimentos sociais e Direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004. p. 27.

MANIGLIA, Elisabete. **Atendimento da função social pelo imóvel rural.** In: BARROSO, Lucas Abreu; DE MIRANDA, Alcir Gursen; SOARES, Mário Lúcio Quintão (Org.). **O direito agrário na constituição.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NUNES, Rizzatto. **O Princípio Constitucional da Dignidade da Pessoa Humana**: doutrina e jurisprudência. 2. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição de 1988**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dimensões da Dignidade**: Ensaios de Filosofia do Direito Constitucional. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 2005.

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