

**NÃO BASTA SER PROPRIETÁRIO, TEM QUE PARTICIPAR  
ALGUMAS NOTAS SOBRE A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE  
IMOBILIÁRIA NO DIREITO BRASILEIRO**

Helen Cristina Leite de Lima Orleans<sup>1</sup>

**RESUMO:** Analisam-se as questões relevantes envolvendo a função social da propriedade, tanto urbana como rural. A ênfase do trabalho é discutir esses tópicos à luz da jurisprudência e das várias correntes doutrinárias sobre o tema, apresentando, ainda, dados estatísticos que demonstram a importância da discussão. Além disso, serão apontados os parâmetros que caracterizam o cumprimento da função social, a legislação pertinente, bem como as medidas previstas para coibir seu desrespeito.

**PALAVRAS-CHAVE:** Propriedade; Função social; Direitos reais; Estatuto da Cidade; Estatuto da Terra.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução. 2. A funcionalização do direito de propriedade. 2.1. Importância na realidade brasileira. 2.2. O conteúdo do direito de propriedade. 2.3. A função social da propriedade e o ordenamento jurídico brasileiro. 3. Consequências do descumprimento da função social da propriedade urbana. 3.1. O IPTU progressivo no tempo. 3.2. A desapropriação-sanção. 4. Consequências do descumprimento da função social da propriedade rural. 5. Considerações finais. 6. Referências. 7. Anexos.

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Especialista em Direito da Comunicação pela Universidade de Coimbra – Portugal. Especialista em Direito Civil, Processo Civil e Empresarial pela UVA. Membro da Comissão Permanente de Direito Civil do Instituto dos Advogados Brasileiros – IAB. Advogada e professora no Rio de Janeiro.

## 1. INTRODUÇÃO

Busca-se no presente estudo tecer alguns comentários sobre tema muito relevante: a função social da propriedade de imóveis urbanos e rurais. Primeiramente, pretendemos traçar notas sobre a importância da questão na realidade brasileira, apresentando, como recurso para uma melhor compreensão do ponto, uma série de dados estatísticos que justificam a necessária observância da função social. O segundo objetivo da introdução será apontar as linhas gerais da evolução da propriedade, definindo seu conceito e elementos atuais, sobretudo à luz da Constituição de 1988. Trataremos, portanto, da nova leitura que deve ser dada ao instituto e seu papel na sociedade. Serão visitados ainda outros textos legais relacionados ao ponto chave deste trabalho, dentre os quais se destacam o Estatuto da Cidade e o Estatuto da Terra.

Ao fim desta fase introdutória, a primeira dúvida a ser analisada diz respeito às consequências do descumprimento da função social da propriedade urbana. Nesse caminho, serão feitos alguns comentários acerca das duas principais sanções previstas no ordenamento jurídico à inércia do titular do direito, quais sejam, a previsão de IPTU progressivo, com finalidade extrafiscal, bem como a chamada desapropriação-sanção. Outras questões pertinentes, como a discussão acerca da falta de recursos financeiros pelo proprietário e a omissão do Poder Público em suprir determinadas áreas com equipamentos urbanos básicos, serão discutidas de maneira lateral.

O quarto capítulo, por sua vez, pretende trazer à baila a discussão acerca da função social vinculada à propriedade rural. Vários são os diplomas legais que permeiam a matéria, e muitas são igualmente as dúvidas, sobretudo no que diz respeito à vedação ou não de desapropriação de imóveis rurais produtivos do ponto de vista econômico. Neste caminho, nosso principal objetivo será delimitar as linhas gerais do conceito de função social vinculado ao imóvel rural, determinando quais das soluções apontadas melhor se enquadra no mandamento constitucional, conforme o arcabouço principiológico existente. Além disso, será necessário fazer referência à aplicação do ITR de forma progressiva e à desapropriação para fins de reforma agrária, ambas como formas de alcançar o cumprimento da função social.

O presente estudo não busca esgotar a matéria, mas sim discutir alguns pontos relevantes acerca da função social da propriedade. Através dos tópicos brevemente

sumariados, serão apresentados os posicionamentos de diversos autores que já se debruçaram sobre o tema, bem como comentados alguns julgados importantes.

## 2. A FUNCIONALIZAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

### 2.1. Importância na realidade brasileira

*Não basta ser proprietário, tem que participar.* Esta frase, uma singela adaptação de *slogan* famoso na década de 1980<sup>2</sup>, traduz com precisão a noção contida no princípio da função social da propriedade. A importância da finalidade do instituto, aliada à sua estrutura, reflete a preocupação do legislador constituinte de 1988 no que diz respeito à propriedade. Assim, houve uma verdadeira evolução qualitativa com a funcionalização deste direito à realização dos valores constitucionais, superando-se, por consequência, antigas classificações rígidas e contrárias ao interesse social. O perfil individualista não é mais o único: deve-se ter em conta ainda uma preocupação com a justiça social. Neste sentido, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald destacam:

“Ao cogitarmos da função social, introduzimos no conceito de direito subjetivo a noção de que o ordenamento jurídico apenas concederá merecimento à persecução de um interesse individual, se este for compatível com os anseios sociais que com ele se relacionam. Caso contrário, o ato de autonomia privada será censurado em sua legitimidade. Todo poder na ordem privada é concedido pelo sistema com a condição de que sejam satisfeitos determinados deveres perante o corpo social”<sup>3</sup>.

Como referido acima, houve clara despatrimonialização – ou, como mencionam alguns autores, uma repersonalização – do direito, com preponderância do *ser* em

---

2 A referência diz respeito ao *slogan* “*Não basta ser pai, tem que participar. Não basta ser remédio, tem que ser Gelol*”, utilizado em campanha publicitária da empresa DM9, criada e dirigida por Duda Mendonça, em 1984. A referida propaganda tornou-se um clássico da publicidade brasileira e ganhou vários prêmios, inclusive internacionais, como o Leão de Bronze no Festival de Publicidade de Cannes. Maiores informações sobre a referida campanha publicitária podem ser encontradas em: <http://www.vnews.com.br/>. Acesso em: 22.02.2010.

3 FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 199.

relação ao *ter*. Firmou-se, sem dúvida, um virtuoso e necessário processo de valorização das situações existenciais, sendo reconhecida a preponderância destas em relação às situações patrimoniais. Assim, também a propriedade passou a ser funcionalizada em razão da dignidade da pessoa humana: prevalece a idéia de que a propriedade não é tutelada *per se*, mas sim será protegida como um instrumento para atingir os fins constitucionais. Desta forma, conclui-se que “um estatuto proprietário somente será merecedor de tutela se atender à função social preestabelecida na Constituição, sistematicamente interpretada”<sup>4</sup>. Essa consideração é de suma importância, como destaca Pietro Perlingieri:

“o primado dos valores da pessoa humana e dos seus direitos fundamentais exclui que a área do direito civil possa ser exaurida em uma concepção patrimonialista fundada ora sobre a centralidade da propriedade, ora sobre a noção de empresa. O direito civil constitucional – segundo a tendência do constitucionalismo contemporâneo – reconhece que a forte idéia do sistema é não somente o mercado, mas também a dignidade da pessoa, de uma perspectiva que tende a despatrimonializar o direito”<sup>5</sup>.

Importante perceber que “a propriedade constitui fenômeno que pode ser encarado e estudado por diversos prismas, entre eles, filosófico, sociológico, econômico e jurídico”<sup>6</sup>. Levando-se em conta o aspecto sociológico e econômico, o Brasil, sobretudo em razão de longo processo histórico de concentração da propriedade imobiliária<sup>7</sup>, apresenta, ainda hoje, sério problema de distribuição de riquezas e falta de recursos para as camadas menos abastadas da população<sup>8</sup> – herança de tempos antigos,

4 TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 273.

5 PERLINGIERI, Pietro. A doutrina do direito civil na legalidade constitucional. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). *Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 5.

6 V. MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. Função social da propriedade: conteúdo e diretrizes para a sua compreensão. *Revista Forense*, v. 397, maio/jun. 2008, p. 278. Em complemento, CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. *Revista de Direito Administrativo*, v. 247, jan./abr. 2008, p. 143, afirma que “longenos dias de hoje da visão individualista tradicionalmente dispensada ao instituto, a propriedade tem que ser vista como direito social e como meio de mitigação de injustiças sociais. Reconhecemos não ser fácil difundir esses ideais numa sociedade acostumada a ver na propriedade um instrumento de poder e riqueza. Nem por isso, contudo, deve ser relegada a segundo plano a luta no sentido da transformação dessa consciência – de nítida configuração e ortodoxia burguesas, aliás, e oposta ao cenário socializante contemporâneo, como já averbou eminente constitucionalista”.

7 A história aponta como princípio dessa concentração de riqueza as conhecidas *sesmarias* portuguesas, através da qual grandes áreas restavam controladas e exploradas por uma única pessoa, com o permissivo da Coroa Portuguesa.

8 Esta concentração de renda pode ser confirmada pela Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios

que resulta no drama vivido por milhares de famílias, para o qual a política ainda não encontrou o devido e necessário remédio<sup>9</sup>. Neste sentido, ao comentar sobre a necessidade de instrumentos mais eficazes de regularização fundiária para os centros urbanos, afirma José dos Santos Carvalho Filho:

“Os grandes centros urbanos, em regra, apresentam-se com graves problemas no que tange à higidez do direito de propriedade. Conquanto muitas propriedades sejam regularizadas, situando-se na legítima esfera jurídica dos respectivos *domini*, é absolutamente certo que outras, desde antigas eras, permanecem em estado de domínio meramente virtual. De um lado, existem áreas em que sequer se pode apontar o titular do domínio; de outro, há terrenos que, objeto de domínio de seus proprietários, foram por estes verdadeiramente abandonados, gerando sua ocupação por várias pessoas, em períodos às vezes mais longos e, em outras ocasiões, menos extensos. Semelhante estado de coisas não se concretizou em frações de minuto ou segundo. Ao contrário, é o resultado da incidência de vários fenômenos de natureza urbanística. Sem dúvida, a densificação demográfica, o êxodo de populações menos favorecidas, o crescimento desordenado das cidades, o interesse de grupos econômicos e políticos, as alterações sociais, o descaso administrativo – todos eles, dentre outros – repercutem sobre o sistema de regularização fundiária”<sup>10</sup>.

A propriedade, entendida em sua forma jurídica clássica, tornava-se, deste modo, importante instrumento para a manutenção desta realidade, facilitando, inclusive, seu

---

2008, realizada pelo IBGE. Conforme sua tabela 3.2 (domicílios particulares permanentes urbanos, total e respectiva distribuição percentual, por classes de rendimento mensal domiciliar *per capita*, segundo as grandes regiões, unidades da federação e regiões metropolitanas – 2008), 18,4% dos domicílios urbanos apresenta renda mensal até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo *per capita*, enquanto que 26,6% se encontra na faixa entre  $\frac{1}{2}$  e 1 salário mínimo. Apenas 6,5% receberia acima de 5 salários mínimos. Índice ainda mais alarmante pode ser verificado em Alagoas, onde 42,5% da população vive com até  $\frac{1}{2}$  salário-mínimo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>. Acesso em: 22.02.2010.

9 Vale destaque para a crítica feita por Ana Maria Moreira Marchesan: “Conquanto a função social da propriedade privada apareça na maior parte dos textos constitucionais hodiernos, a prática tem demonstrado que o privado ainda está hipertrofiado perante o social. A concentração de riquezas nas mãos de poucos tem sido a causa da pauperização cada vez maior de significativa parcela da população mundial e as escassas iniciativas no sentido de redistribuir riquezas têm se revelado de pífios resultados. Em resumo, quase não há quem discuta atualmente a necessidade de uma melhor redistribuição de riquezas e que todo ser humano deve ter acesso aos bens pessoais necessários ao seu desenvolvimento como tal. Mas, quando se trata de tomar medidas práticas nesse sentido, estas costumam fracassar ante a pressão das classes mais abastadas, voltando à tona o caráter absoluto da propriedade. Concretizar o princípio-garantia constitucional da função social da propriedade privada ainda é um desafio a aceitar; uma utopia concreta a atingir”. V. MARCHESAN, Ana Maria Moreira. De um extremo ao outro: a propriedade em Aristóteles, Locke e Marx. *Revista de Direito Privado*, n. 35, jul./set. 2008, p. 41.

10 V. CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. *Revista de Direito Administrativo*, v. 247, jan./abr. 2008, p. 139.

uso abusivo<sup>11</sup>. Um exemplo muito conhecido, sobretudo em relação aos imóveis rurais, é a prática da *grilagem*. Os *grileiros* – como são conhecidos seus praticantes – utilizam-se da violência e da fraude, mediante falsificação de documentos, para obter indevidamente títulos de propriedade e seu posterior registro, com a finalidade de expulsar famílias inteiras de suas casas e tomar posse de suas plantações<sup>12</sup>.

Em complemento, demonstrando os abusos cometidos no meio urbano, exemplifica Márcia Vieira Marx Andrade:

“a inexistência de edificação em determinado imóvel que já é servido pelos diversos serviços públicos, implica ociosidade na sua utilização, além de impedir o adensamento populacional naquele local, o que atuará como um elemento no sentido de levar a população a se localizar em outras áreas, eventualmente não servidas pelos serviços públicos, o que gera uma demanda a ser atendida. Vale dizer, o descompasso entre o local do adensamento populacional e o local da implementação dos serviços públicos pode acarretar uma demanda insatisfeita em certos locais e uma oferta ociosa em outros”<sup>13</sup>.

Tal afirmativa é confirmada pela Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios 2008, realizada pelo IBGE. De acordo com o relatório deste estudo, somente 61% dos

---

11 Complementando esta idéia, v. DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. *Revista de Processo*, nº 161, jul. 2008, p. 12: “O reconhecimento constitucional da propriedade como direito fundamental liga-se com a sua função de proteção pessoal. Mas nem toda propriedade há de ser considerada direito fundamental e, como tal, protegida. Se a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, servindo como instrumento de exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano; é preciso, enfim, reconhecer a propriedade-dever, o lado passivo de direitos humanos alheios”.

12 Sobre o tema, v. MOTTA, Marcia Maria Menendes. *A grilagem como legado*. Disponível em: [http://www.historia.uff.br/artigos/motta\\_grilagem.pdf](http://www.historia.uff.br/artigos/motta_grilagem.pdf). Acesso em: 22.02.2010. Na pág. 3, a autora, com muita clareza, destaca a origem do termo: “Já é mais do que conhecida a origem dos substantivos grilagem e grileiro. Os termos surgiram a partir de uma prática muito antiga de colocar um papel (contendo um tipo de 'comprovação' de propriedade) dentro de uma gaveta junto com alguns grilos. O papel, após algumas semanas, passa a ter uma aparência envelhecida em razão dos dejetos daqueles insetos. Com este papel envelhecido pela ação dos grilos, a pessoa visa comprovar a antiguidade de sua ocupação”. Importante meio de comunicação veiculou em 27.01.2010 notícia que deixa clara a atualidade da questão: “O Pará é um dos estados com situação fundiária mais problemática. Estudo apresentado no ano passado pela Comissão Permanente de Monitoramento, Estudo e Assessoramento das Questões Ligadas à Grilagem, criada pelo Tribunal de Justiça do Pará, revelou que 6.102 títulos de terra registrados nos cartórios do estado têm irregularidades. Somados, os papéis representam mais de 1,1 milhão de km<sup>2</sup> – o estado tem área de 1,2 milhão de km<sup>2</sup>. O dado surgiu após três anos de cruzamento de informações”. Disponível em: <http://g1.globo.com/Amazonia/0,,MUL1465358-16052,00->

CONTRA+CAOS+FUNDIARIO+PARA+FARA+INFORMATIZACAO+DE+REGISTRO+IMOBILIARIO.html. Acesso em: 22.02.2010.

13 ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, v. 245, maio/jun./jul./ago. 2007, p. 162.

domicílios particulares permanentes urbanos no Brasil possui acesso simultâneo ao serviço de energia elétrica e saneamento<sup>14</sup>. Esta falta estaria relacionada, na maior parte dos casos, ao saneamento básico, na seguinte proporção: 20,1% não possuem abastecimento de água; 80,8% não apresentam esgotamento sanitário; 27,3% não são atingidos pela coleta de lixo. Levando-se em conta a região norte, os índices são mais preocupantes: 85,1% da população não tem acesso a esses serviços básicos.

Prosseguindo com a análise acerca do saneamento, que parece ser o serviço com maior deficiência, a pesquisa demonstra que a relação entre seu acesso e a renda familiar é diretamente proporcional<sup>15</sup>. Assim, no Brasil, das famílias com renda mensal domiciliar *per capita* até  $\frac{1}{2}$  salário mínimo, somente 41% está vinculada aos serviços de saneamento. Esta relação vai aumentando progressivamente, até que, entre aqueles que auferem de 3 até 5 salários mínimos, esse número chega a 75,8%.

Quando a pesquisa mescla acesso a serviços e posse de bens duráveis, a conclusão é ainda pior: apenas 22,5% dos domicílios particulares permanentes urbanos no Brasil possui acesso a serviços de iluminação elétrica, telefone fixo, posse de computador, geladeira, TV em cores e máquina de lavar<sup>16</sup>. Algumas regiões apresentam índices ainda mais baixos: no norte o índice é de apenas 8,6%, enquanto que no nordeste seria de 8,3%.

Estes números demonstram a importância que deve ser conferida ao planejamento urbano<sup>17</sup>, sendo a função social da propriedade e seus mecanismos

---

14 V. tabela 3.11 – domicílios particulares permanentes urbanos, total e distribuição percentual por acesso simultâneo a serviços de saneamento e iluminação elétrica, segundo as grandes regiões, unidades da federação e regiões metropolitanas – 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>. Acesso em: 22.02.2010.

15 V. tabela 3.7 – domicílios particulares permanentes urbanos, total e proporção dos domicílios com serviços de saneamento, por classes de rendimento médio mensal domiciliar *per capita*, segundo as grandes regiões, unidades da federação e regiões metropolitanas – 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>. Acesso em: 22.02.2010.

16 V. tabela 3.13 – domicílios particulares permanentes urbanos, total e por acesso simultâneo a serviços e posse de bens duráveis, segundo as grandes regiões, unidades da federação e regiões metropolitanas – 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2008/default.shtm>. Acesso em: 22.02.2010.

17 Neste sentido, TEIZEN JÚNIOR, Augusto Geraldo. *A função social no Código Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 156: “As funções sociais da cidade compreendem assim o direito da população a uma moradia digna, transporte coletivo em número suficiente e com periodicidade compatível com a demanda, saneamento básico, água potável, serviço de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento de alimentos e bens, iluminação pública, saúde pública, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e

garantidores uma importante ferramenta para a melhoria destes índices. Preocupado com esta questão, o legislador constituinte estabeleceu, no art. 182, *caput*, que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Em complemento a esta idéia, o Estatuto da Cidade, em seu art. 2º, traz uma série de diretrizes gerais, dentre as quais destacamos:

“Art. 2º – a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; (...) VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar: a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana;”.

## 2.2. O conteúdo do direito de propriedade

O conceito de propriedade evolui através dos tempos – e essa é uma consideração inegável<sup>18</sup>. Em cada época, a propriedade apresenta contornos diversos, variando conforme a complexidade das relações econômicas e sociais<sup>19</sup>. Basta

---

preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural, com especial enfoque para o entorno”.

18 Ilustrando o ponto, Ana Maria Moreira Marchesan faz importante paralelo entre o pensamento de Aristóteles, Jonh Locke e Karl Marx, demonstrando como seus parâmetros filosóficos acerca da propriedade influenciavam a sociedade: “O primeiro deles, Aristóteles, trabalha com a questão da propriedade perfeitamente inserida no contexto de sua filosofia. Aristóteles é o filósofo da mediania e da classe média. Conquanto repete a propriedade como um direito dotado de um 'encanto inexprimível', não aplaude a acumulação excessiva, especulativa, a qual chama de crematística. Jonh Locke, por seu turno, é um dos grandes filósofos da era burguesa, quicá aquele cujo pensamento mais influenciou o modelo liberal. Logrou ele a façanha de vincular o direito à propriedade aos ideais da liberdade e igualdade. Libertou a acumulação da noção de pecado vinculando o direito à propriedade ao conjunto de direitos naturais que antecedem o estado de sociedade civil. Por fim, Karl Marx, para além de Aristóteles, se situa no extremo oposto a Locke. Esse pensador, por meio de sua filosofia com forte índole pragmática, repudiava a propriedade privada e a considerava o mal das civilizações que a reconheciam como direito”. V. MARCHESAN, Ana Maria Moreira. De um extremo ao outro: a propriedade em Aristóteles, Locke e Marx. *Revista de Direito Privado*, n. 35, jul./set. 2008, p. 26.

19 V. CHALHUB, Melhim Namem. *Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 8: “A idéia da função social da propriedade tem contornos variáveis,



reconhecemos, por exemplo, que a propriedade da antiga Roma possuía configuração totalmente diversa da atual<sup>20</sup>, bem como em relação ao período feudal<sup>21</sup>. Na verdade, nem seria preciso ir tão longe: podemos verificar todas as profundas alterações relacionadas aos direitos reais que ocorreram no Brasil durante o último século. Sem dúvida, apenas uma coisa se mantém estável: a propriedade permanece como fonte de altos investimentos e objeto de grandes sonhos.

Assim como a propriedade, o direito não é estático<sup>22</sup>. Por isso, em sequência às

constituindo um conceito relativo e historicamente maleável, de acordo com a tábua axiológica inspiradora da doutrina e do sistema positivo de cada época”.

- 20 Nesta época, a idéia de propriedade privada estava muito ligada à religião. A casa de família seria também seu templo de adoração. Desta concepção religiosa deriva a noção clássica do direito de propriedade, que passa a ser entendido como um poder absoluto, exclusivo e soberano, como será melhor referido ao longo deste trabalho. Neste sentido, v. FARIAS, Valter Nazareno. A função social da propriedade como cláusula geral. *Revista de Direito Privado*, nº 32, out./dez. 2007, p. 289. Complementando essa idéia, destaca-se trecho de Emerson Jardim Kaminski: “Entre os gregos, a propriedade era de importância fundamental na estruturação da *polis*. O cidadão grego tinha uma preocupação extremada com a proteção de sua cidade contra a invasão estrangeira, e os reflexos deste temor incidiam diretamente na conotação dada à propriedade: sagrada, indivisível, individual e familiar. (...) Num segundo momento, a propriedade romana assume um formato familiar, vinculada ao *pater familias*. Ali, o chefe de família recebia uma faixa de terra e a cultivava durante toda a vida; após sua morte, a terra era passada aos filhos. Com o avanço da civilização romana, essa concentração de poderes no grupo familiar perdeu o vigor e passou a se localizar no indivíduo”. KAMINSKI, Emerson Jardim. Os instrumentos urbanísticos delineados pela Constituição Federal como eficientes mecanismos para o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, nº 52, mar./abr. 2008, p. 112.
- 21 Com a derrocada do Império Romano, o período feudal se caracterizou por diferentes relações proprietárias. Como ensina Luiz Edson Fachin, “a propriedade, em Roma, constituiu direito absoluto e perpétuo, excluindo-se a possibilidade em exercitá-la vários titulares. A idade média consagrou a superposição de propriedades diversas incidindo sobre um único bem” (FACHIN, Edson Luiz. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988. p. 15). Apesar da grande variação de um local para outro, regra geral era possível identificar a figura do senhor de terras – proprietário de uma vasta área -, bem como dos camponeses – que nela habitavam e trabalhavam. Cada camponês detinha um trecho de terras para cultivar, devendo fornecer parte de sua colheita para seu senhor, além de trabalhar certo período em suas terras. Emerson Jardim Kaminski mais uma vez complementa: “Essa mudança de concepção acerca da propriedade permite a afirmação de que, durante o período feudal, a propriedade humanizara-se em relação à noção romana predominante até então. O proprietário feudal devia cumprir determinados deveres para com a propriedade em troca da segurança, o que redundou, a partir da cisão entre o domínio útil e o eminente, em profunda mudança da principal característica da noção de propriedade, a unidade, resultando na coexistência de dois direitos estipulados em hierarquia segundo a qual os do feudatário deveriam submeter-se aos do soberano”. V. KAMINSKI, Emerson Jardim. Os instrumentos urbanísticos delineados pela Constituição Federal como eficientes mecanismos para o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, nº 52, mar./abr. 2008, p. 113. V., ainda, FARIAS, Valter Nazareno. A função social da propriedade como cláusula geral. *Revista de Direito Privado*, nº 32, out./dez. 2007, p. 289.
- 22 Neste sentido, destacamos trecho de Gustavo Tepedino: “Com efeito, o ordenamento caracteriza-se por esta complexidade de fontes, dotadas de dinâmica própria, sensíveis às mudanças relevantes ocorridas na sociedade, a denotar a abertura do sistema a múltiplos matizes culturais, informados por valores historicamente determinados, presentes no seio social. Nesta esteira, a dinamicidade do ordenamento deve ser entendida, portanto, em duplice sentido: expansível por regras e por princípios introduzidos legalmente dia a dia no sistema e condicionado pela evolução das exigências e hábitos,

transformações sociais – ou, muitas vezes, estimulando-as – o direito busca se adequar aos novos anseios sociais. No caso específico do direito de propriedade, ponto que interessa ao presente trabalho, após uma série de graduais alterações, a Constituição Federal de 1988 trouxe a consagração de uma linha de evolução que prioriza a dignidade da pessoa humana, através do reconhecimento da função social da propriedade. A partir da Constituição – de seus princípios e disposições específicas sobre o tema – tornou-se obrigatória a releitura dos conceitos e categorias tradicionais<sup>23</sup>, fundamentados no paradigma axiológico e histórico anterior<sup>24</sup>.

O Código Civil de 1916 apresentava uma visão estritamente burguesa, possuindo como principal sujeito o homem, casado, pai de família, proprietário de bens e testador. Esta era a concepção que prevalecia no mundo jurídico, privilegiando o aspecto individualista, oriundo dos ideais da Revolução Francesa<sup>25</sup>. Juntamente com a igualdade formal, a propriedade absoluta se caracterizava como um dos pilares da nova sociedade burguesa. Neste sentido, o Código Napoleônico, de 1804, em célebre passagem contida em seu art. 544<sup>26</sup>, afirma que o direito de propriedade é absoluto, o que inspirou previsões semelhantes em diversos Códigos de outros países, como é o

---

isto é, pela cultura como atualidade dos problemas e das possíveis soluções”. V. TEPEDINO, Gustavo. O direito civil-constitucional e suas perspectivas atuais. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). *Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 363.

- 23 V. MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. Função social da propriedade: conteúdo e diretrizes para a sua compreensão. *Revista Forense*, v. 397, maio/jun. 2008, p. 283: “Já não impera mais a intelecção da propriedade como um direito sem limites, a ser exercido – ou até não ser exercido – de qualquer forma, inclusive abusiva, por seu titular”.
- 24 Vale ressaltar o posicionamento de Ana Maria Moreira Marchesan, para quem “a idéia de propriedade vigente em determinado país reflete melhor que qualquer outra o sistema de relações inter-humanas que nele impera. Ela adere ao regime de produção estabelecido e irradia efeitos sobre a concepção do Estado e suas funções, as relações de produção, a existência de classes sociais e a condição do ser humano como integrante da sociedade civil. Como destaca Messineo, dificilmente poder-se-ia encontrar uma categoria jurídica de maior ressonância social e mais definidora da forma que assume a organização institucional de um país do que a propriedade”. V. MARCHESAN, Ana Maria Moreira. De um extremo ao outro: a propriedade em Aristóteles, Locke e Marx. *Revista de Direito Privado*, n. 35, jul./set. 2008, p. 25.
- 25 Neste sentido, v. LIMA, Marcio Kammer. *Usucapião coletivo e desapropriação judicial: instrumentos de atuação da função social da propriedade*. Rio de Janeiro: GZ, 2009, p. 14: “Especialmente na quadra dos direitos reais, dos quais o direito de propriedade é matriz, à luz da concepção individualista do século XIX, no qual se plasmaram as grandes codificações francesa e alemã, poderia ser dito que a propriedade plasmava-se *grosso modo* em ordem a atender ao *interesse pessoal* do titular. Numa identificação muito abreviada, concebia-se o domínio em atenção à pessoa do proprietário, a quem se outorgava um poder de autodeterminação, insensível à presença de outras pessoas. Partia-se do postulado da necessária coincidência do interesse singular com o interesse coletivo, donde seria um *non sense* invocar a função social da propriedade; ou, então, se quiséssemos, a propriedade atingiria tanto mais a sua função social quanto menos entraves se lhe opusessem”.
- 26 “*La propriété est le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements*”.

caso do Código Civil brasileiro de 1916. Não havia grande preocupação no sentido de garantir o interesse social, como demonstra Fredie Didier Jr.:

“partia-se do pressuposto ideológico de que cada qual agindo egoisticamente atenderia ao interesse social: o empregador, por exemplo, pagando o salário de miséria atenderia a seu interesse (lucro) e ao coletivo (emprego). Este poder jurídico, que é o mais amplo que pode existir no campo dos direitos reais, esteve sujeito a uns poucos limites de caráter excepcional, que estabeleciam o que o proprietário não poderia fazer no exercício de seus direitos – eram, na verdade, limites negativos: a) direitos de vizinhança; b) limitações administrativas”<sup>27</sup>.

A superação deste paradigma, sobretudo em razão dos problemas gerados pela concentração de riqueza e má distribuição de renda, foi alcançada através da função social da propriedade<sup>28</sup>. A primeira Constituição a tratar do tema foi o texto mexicano de 1917, em seu art. 27. Contudo, pela sua relevância histórica e pela influência que gerou sobre outros ordenamentos jurídicos e textos constitucionais, destaca-se a Constituição de Weimar, promulgada em 1919, cujo texto do art. 153 previa: “a propriedade obriga. Seu uso deve, ao mesmo tempo, servir o interesse da coletividade”. Por sua vez, a primeira Constituição a tratar do tema no Brasil foi o texto de 1946<sup>29</sup>,

27 DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. *Revista de Processo*, nº 161, jul. 2008, p. 12.

28 Alguns autores destacam o papel da Igreja Católica neste contexto, através do trabalho de alguns pensadores da chamada Doutrina Social da Igreja, como Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. Inclusive, algumas Encíclicas, como a *Rerum Novarum* (1891), do Papa Leão XIII, e a *Quadragesimo anno* (1931), do Papa Pio XI, difundiram as idéias relativas à função social da propriedade, como demonstra CHALHUB, Melhim Namem. *Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 9: “No plano da doutrina cristã, a Encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pio XI, constitui importante marco na concepção da função social da propriedade; nela se procura estabelecer uma distinção entre direito de propriedade e uso da propriedade, preconizando-se a atuação do legislador no sentido de regular o exercício do direito de propriedade de acordo com as exigências do bem comum”. Neste sentido, complementa KAMINSKI, Emerson Jardim. Os instrumentos urbanísticos delineados pela Constituição Federal como eficientes mecanismos para o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, nº 52, mar./abr. 2008, p. 114: “o Cristianismo exerceu influência sobre a noção de propriedade na chamada primeira fase da Idade Média, sendo seus expoentes Santo Tomás de Aquino e Santo Agostinho, integrantes da Escola Patrística, cuja idéia central era a de que a propriedade da terra consistia-se num meio injusto de poder. São Tomás de Aquino defendia a idéia de uma propriedade individual que atendesse aos interesses coletivos, muito embora estivesse vivendo numa sociedade altamente elitizada, na qual o bem comum era definido pelo clero e pela nobreza (Mattos, 2003). O pensamento tomista é considerado, hoje, como o antecedente do princípio da função social da propriedade, que, no curso de sua evolução, ainda incorporaria idéias de outras procedências”. Interessante tópico sobre a doutrina social da Igreja Católica pode ser encontrado ainda em FIGUEIREDO, Guilherme Jose Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 74-76.

29 Const./46, art. 147: “O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual

enquanto a expressão específica foi veiculada no texto de 1967<sup>30</sup>.

Diante dessa evolução no conteúdo do direito de propriedade, é possível identificar-se dois aspectos distintos vinculados ao instituto. Por um lado, temos a estrutura do direito de propriedade, que corresponde ao seu aspecto estático. Dentro desta noção, destacam-se as faculdades de usar<sup>31</sup>, fruir<sup>32</sup> e dispôr<sup>33</sup> do bem – ou seja, o conteúdo econômico do direito -, bem como a possibilidade de defesa da propriedade<sup>34</sup>- que consubstancia o conteúdo jurídico do direito -, efetivada classicamente por intermédio das ações possessórias.

O segundo aspecto seria o dinâmico, que corresponde à função social da propriedade<sup>35</sup>. Críticas foram feitas à sua afirmação, sobretudo sob o argumento de que

oportunidade para todos”. Alguns autores, como MESQUITA, Rodrigo Octávio de Godoy Bueno Caldas. Desmistificando a função social da propriedade com base na Constituição Federal e legislação infraconstitucional. *Revista dos Tribunais*, v. 860, jul. 2007, p. 99, apontam como primeiro texto a tratar do assunto no Brasil a Constituição de 1934, que previa em seu art. 113: “A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: (...) 17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior”.

30 Const./1967, art. 157: “A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: (...) III – função social da propriedade”.

31 Para ilustrar o ponto, destacamos a definição de FARIAS, Valter Nazareno. A função social da propriedade como cláusula geral. *Revista de Direito Privado*, nº 32, out./dez. 2007, p. 292: “o direito de usar da coisa implica dizer que ao proprietário assiste o direito de exigir dela tudo aquilo a que ela se destina. Assim, usa a coisa o proprietário de uma casa quando dela faz sua habitação. Nessa faculdade inclui-se também manter a coisa disponível à utilização pelo seu titular. Destarte, como lembra Venosa, o proprietário que mantém um terreno cercado sem o utilizar também está servindo-se dele, posto que a coisa encontra-se em condições de ser utilizada”.

32 Mais uma vez, utilizaremos a definição de FARIAS, Valter Nazareno. A função social da propriedade como cláusula geral. *Revista de Direito Privado*, nº 32, out./dez. 2007, p. 293: “o detentor do direito de propriedade pode também se aproveitar dos frutos advindos da coisa, civis e naturais. Destarte, quem loca um imóvel e recebe os aluguéis está gozando da coisa, posto que a explora economicamente aproveitando-se dos seus frutos”.

33 V. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 189: “Entende-se como dispôr a faculdade que tem o proprietário de alterar a própria substância da coisa. É a mais ampla forma de concessão de destinação econômica à coisa. A disposição pode ser material ou jurídica. Realmente, ao usar e fruir o proprietário não se priva da substância da coisa, pois aqueles poderes podem ser destacados em favor de terceiros, sem que seja atingida a condição jurídica do proprietário. A disposição material da coisa é percebida em atos tais como a destruição do bem ou seu abandono. (...) A outro turno, a disposição jurídica da propriedade poderá ser de caráter total ou parcial”.

34 CC, art. 1228: “O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispôr da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha”.

35 Ressalta-se que, na década de 1970, chegou-se a se falar que a propriedade não teria uma função social, mas sim seria, ela própria, uma função social. Essa doutrina ficou conhecida como função social de combate, devendo a propriedade se tornar meio de transformação política e ideológica. Seu principal defensor foi León Duguit, professor atuante na Universidade de Bordeaux – França, que

a função social seria um princípio contrário à propriedade e seus poderes tradicionalmente reconhecidos. Contudo, uma visão mais moderna – e, também, festejada pela doutrina – defende uma relação de complementariedade. Neste sentido, Gustavo Tepedino já afirmou que é a função social que confere legitimidade jurídica à propriedade, tendo em vista que “os poderes concedidos ao proprietário adquirem legitimidade na medida em que o exercício concreto da propriedade desempenhe função merecedora de tutela”<sup>36</sup>. No mesmo sentido, Pietro Perlingieri ensina:

“A função social, construída como o conjunto dos limites, representaria uma noção somente de tipo negativo voltada a comprimir os poderes proprietários, os quais, sem os limites, ficariam íntegros e livres. Este resultado está próximo à perspectiva tradicional. Em um sistema inspirado na solidariedade política, econômica e social e ao pleno desenvolvimento da pessoa (art. 2 Const-) o conteúdo da função social assume um papel de tipo promocional, no sentido de que a disciplina das formas de propriedade e as suas interpretações deveriam ser atuadas para garantir e para promover os valores sobre os quais se funda o ordenamento. E isso não se realiza somente finalizando a disciplina dos limites à função social. Esta deve ser entendida não como uma intervenção 'em ódio' à propriedade privada, mas torna-se 'a própria razão pela qual o direito de propriedade foi atribuído a um determinado sujeito’”<sup>37</sup>.

O referido autor ainda demonstra que o princípio da função social deve ser observado pelo legislador quando de seu ofício, devendo existir um “controle de conformidade”. Já em relação ao Judiciário, Perlingieri afirma que o instituto será um critério de interpretação para a disciplina proprietária<sup>38</sup>. Por sua vez, Fredie Didier Jr. confirma que “princípios que, em análise apressada, poderiam ser entendidos como antitéticos, na verdade se complementam, sendo a função social, atualmente, vista como

---

tratou da questão na obra *Las transformaciones del derecho (público y privado)*. Para o autor, não existiriam direitos subjetivos, mas apenas funções. Deste modo, “o proprietário que utiliza sua casa para moradia, ou aluga um imóvel, não exerce um direito, mas cumpre uma função social, ao passo que aquele que não dá a seu bem uma destinação corre o risco de sofrer sanções por parte do Estado no sentido de forçá-lo a que cumpra a sua função social enquanto possuidor de uma riqueza”. V. FARIAS, Valter Nazareno. A função social da propriedade como cláusula geral. *Revista de Direito Privado*, nº 32, out./dez. 2007, p. 297. Interessante tópico sobre o pensamento de León Duguit pode ser encontrado ainda em FIGUEIREDO, Guilherme Jose Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 69-73.

36 TEPEDINO, Gustavo. A função social da propriedade e o meio ambiente. *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 37, jan./mar. 2009, p. 137.

37 PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 226.

38 PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 227.

parte integrante do próprio conteúdo do direito de propriedade, seu outro lado”<sup>39</sup>.

Diante deste quadro, conclui-se que a propriedade é, em verdade, uma situação jurídica subjetiva complexa<sup>40</sup>, na medida em que confere ao seu titular direitos, mas também lhe traz ônus e obrigações para promover certos fins sociais, em atenção à coletividade. Assim, “o proprietário titulariza o direito subjetivo de exigir dos não-proprietários um dever genérico de abstenção (...). Todavia, a coletividade é titular do direito subjetivo difuso de exigir que o proprietário conceda função social ao direito de propriedade”<sup>41</sup>.

Complementando esta idéia, Fredie Didier Jr. entende que “além de poder jurídico, a propriedade traz consigo o dever de exercer este direito de modo a atingir certas finalidades; deixava a propriedade, pois, de ser um direito absoluto, cuja utilização deveria atender unicamente aos interesses do proprietário”<sup>42</sup>. Este entendimento é igualmente reconhecido pela jurisprudência, como no seguinte acórdão, oriundo do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

“Apelação cível. Ação de obrigação de fazer com pedido de tutela antecipada. O direito de propriedade, previsto no art. 5º, inciso XXII da Constituição Federal, implica em uma série de ônus para o seu titular, privilegiando, sobretudo, a função social da propriedade. Neste contexto, vale ressaltar que o direito de propriedade não dá ao seu titular a faculdade de dispor da sua coisa, à sua livre vontade, ou seja, não lhe permite causar dano a seu vizinho, a ponto de ter retirada a garantia constitucional e, com ela, a proteção estatal, se não se cumprir a função social. Recurso desprovido. Sentença confirmada”<sup>43</sup>.

A doutrina aponta, ainda, uma distinção entre a função social impulsiva e a

39 DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. *Revista de Processo*, nº 161, jul. 2008, p. 10.

40 Neste sentido, v. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 210: “A locução *relação jurídica complexa* sintetiza exatamente esta dimensão plural de direitos e deveres recíprocos, derivados de um mesmo fato jurídico, exprimindo duas situações jurídicas contrapostas e o balanceamento de interesses de cada um dos pólos da relação. O proprietário se encontrará em situações ativa e passiva e só poderá demandar abstenção da coletividade se, a seu turno, conceder função social”. Ilustrando o ponto, v. CHALHUB, Melhim Namem. *Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 17: “Na linha desses princípios, a função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, na medida em que, de uma parte, é reconhecida a faculdade do sujeito ativo de exigir a abstenção dos sujeitos passivos e, de outra parte, se impõe ao titular da propriedade, na condição passiva de adimplemento, o dever de utilizar a propriedade de acordo com o interesse coletivo”.

41 V. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 210.

42 DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. *Revista de Processo*, nº 161, jul. 2008, p. 13.

43 TJ/RJ, 12ª Câmara Cível, Ap. nº 2008.001.49969, j. 10.02.2009, Des. Binato de Castro.

função social limite. Em comentário sobre o tema, destacando o trabalho de Lodovico Barassi e Eduardo Espínola, o autor Guilherme José Purvin de Figueiredo esclarece:

“Uma das maiores contribuições trazidas por Lodovico Barassi ao tema encontra-se em suas obras 'Istituzioni di diritto civile' e 'Proprietà e comproprietà', nas quais aponta dois aspectos da função social: o de função *impulsiva*, voltado em especial à propriedade dos bens de produção e à ordem econômica, em que se busca um rendimento ótimo dos bens econômicos; e o de função *limite*, de caráter mais geral, com características de intervenção limitadora do exercício da autonomia do proprietário, a fim de que se alcance mais fecundidade na gestão dos bens. (...) Tratando do mesmo tema, Eros Roberto Grau, reportando-se a interpretação que Pietro Perlingieri faz do art. 44 da Constituição Italiana, esclarece que a concepção da função social impulsiva transforma 'o titular da propriedade, de simples *proprietário* em *proprietário-empendedor*, ao qual está atribuída a obrigação juridicamente de utilizar, do ponto de vista econômico, a sua propriedade”<sup>44</sup>.

Importa destacar, por fim, a divergência que se observa em doutrina acerca da função social como aspecto interno ou externo do direito de propriedade. Alguns autores afirmam só existir direito de propriedade quando sua função social é respeitada, sendo, em outras palavras, a função social parte integrante do próprio conceito de propriedade, delimitando seu conteúdo. Nesta linha, Fredie Didier Jr., acompanhado por outros doutrinadores como Pietro Perlingieri<sup>45</sup>, Valter Nazareno Farias<sup>46</sup>, Guilherme José Purvin de Figueiredo<sup>47</sup>, Melhim Namem Chalhub<sup>48</sup>, Cristiano Chaves de Farias e

44 FIGUEIREDO, Guilherme Jose Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 81-82.

45 PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 224: “Não se pode sustentar que os limites e as obrigações não fazem parte do direito de propriedade; fatos externos são o ônus real, a servidão, o peso imposto pelo exterior e que, portanto, não fazem parte da estrutura da situação subjetiva-propriedade. (...) A propriedade é, ao revés, uma situação subjetiva complexa. Colocar em evidência as obrigações, os ônus, os vínculos, os limites, etc., é importante na medida em que, se de tal situação tem-se uma concepção unitária, a inadimplência de um deles se reflete sobre toda a situação”.

46 Referências semelhantes podem ser ainda encontradas em: FARIAS, Valter Nazareno. A função social da propriedade como cláusula geral. *Revista de Direito Privado*, nº 32, out./dez. 2007, p. 306; KAMINSKI, Emerson Jardim. Os instrumentos urbanísticos delineados pela Constituição Federal como eficientes mecanismos para o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, nº 52, mar./abr. 2008, p. 118; GARCIA, José Ailton. Desapropriação pra fins de reforma agrária: aspectos jurídicos e judiciais. *Revista Forense*, v. 400, nov./dez. 2008, p. 112.

47 FIGUEIREDO, Guilherme Jose Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 90: “Portanto, é de grande relevância distinguir a *estrutura do direito de propriedade* (condicionada ao cumprimento de sua função social) do *exercício do direito de propriedade*, que pode ser limitado. As limitações dirigem-se ao proprietário. Já a função social é condicionante da propriedade, manifestando-se na configuração estrutural desse direito. O sistema da

Nelson Rosenvald<sup>49</sup>, afirma que a função social da propriedade não possui relação com “as restrições ao uso e gozo de bens próprios, típicas de normas de vizinhança ou administrativas, as quais se coadunam, respectivamente, com os interesses do proprietário/indivíduo ou do Poder Público, sem uma preocupação mais efetiva com o interesse público”<sup>50</sup>. Assim, Gustavo Tepedino entende que:

“a função social da propriedade, como expressão da prioridade constitucional aos valores da solidariedade, igualdade e dignidade da pessoa humana, torna-se elemento interno do domínio, de tal maneira que as liberdades individuais devem ter por função, ao lado da legítima preocupação com os interesses de seu titular, o alcance de interesses socialmente relevantes atingidos por seu exercício”<sup>51</sup>.

A segunda corrente, hoje minoritária, mas defendida, dentre outros, por Rodrigo Octávio Mesquita<sup>52</sup> e Ralpo Waldo de Barros Monteiro Filho<sup>53</sup>, afirma que a função

função social não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade”.

- 48 V. CHALHUB, Melhim Namem. *Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 12.
- 49 V. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 200.
- 50 DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. *Revista de Processo*, nº 161, jul. 2008, p. 14. A jurisprudência, entretanto, apresenta vários julgados em que o conceito de função social da propriedade foi confundido com questões ligadas ao direito de vizinhança, como nos seguintes exemplos: “Apelação Cível. Ação Demolitória. Obra que não atende a função social da propriedade por não obedecer aos parâmetros mínimos de edificação. Laudo pericial que atesta a irregularidade da construção de um muro a apenas 45 cm de distância das janelas do imóvel. Direito de vizinhança violado pelo filho que tem o dever de zelar pelo bem estar de sua mãe idosa. Transgressão ao princípio da dignidade da pessoa humana pela desobediência ao art. 230 da CRFB/88, na medida em que a autora passou a habitar em ambiente insalubre pela supressão da área de ventilação do imóvel. Reparação de danos morais devida. Jurisprudência do TJ/RJ. RECURSO IMPROVIDO” (TJ/RJ, 10ª Câmara Cível, Ap. nº 2009.001.17232, j. 01.07.2009, Des. Pedro Saraiva Andrade Lemos). “AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONDOMÍNIO. REFORMA DA MARQUISE. NECESSIDADE DE REMOÇÃO DE LETREIRO DE FARMÁCIA. DECISÃO QUE DEFERIU A PRETENSÃO. INCONFORMISMO. ALEGAÇÃO DE QUEDA NO FATURAMENTO COM A PERDA DA CLIENTELA. PONDERAÇÃO DE INTERESSES. SUPREMACIA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE, QUE JUSTIFICA A REALIZAÇÃO IMEDIATA DA OBRA. INTERESSE SOCIAL E COLETIVO QUE DEVE SOBREPOR À MITIGAÇÃO DA PROPAGANDA DA PESSOA JURÍDICA. APLICAÇÃO DA SÚMULA Nº 59 DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. DESPROVIMENTO DO RECURSO, NA FORMA DO ARTIGO 557, CAPUT DO CPC” (TJ/RJ, 5ª Câmara Cível, AI. nº 2009.002.32477, j. 25.08.2009, Des. Antonio Saldanha Palheiro).
- 51 V. TEPEDINO, Gustavo. A função social da propriedade e o meio ambiente. *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 37, jan./mar. 2009, p. 134.
- 52 MESQUITA, Rodrigo Octávio de Godoy Bueno Caldas. Desmistificando a função social da propriedade com base na Constituição Federal e legislação infraconstitucional. *Revista dos Tribunais*, v. 860, jul. 2007, p. 106-112. O autor (p. 107) traz uma crítica à corrente hoje majoritária, no seguinte sentido: “se a função social integra o próprio conteúdo do direito de propriedade, a posição de titular desse mesmo direito encontra-se condicionada à sua destinação e exercício, estando, portanto, constantemente desafiada. Ora, se assim o for, um indivíduo, por exemplo, que compre um terreno não terá o direito de propriedade sobre esse terreno, mas, na melhor das hipóteses, um domínio sob



social seria externa ao conteúdo da propriedade. Logo, “o direito de propriedade, assim, existe por si só, atendidos os requisitos da lei, mas tem restrições várias, dentre as quais a sua função social. A função social, aí, portanto, não constitui o direito de propriedade, existindo exteriormente a ele”<sup>54</sup>. Neste sentido, Edson Fachin, autor que a defendia em texto datado de 1988, afirma que:

“Hoje, já se imprime à propriedade privada um conjunto de limitações formais, sendo composto de restrições e induzimentos que formam o conteúdo da função social da propriedade (...) A função social relaciona-se com o uso da propriedade, alterando, por conseguinte, alguns aspectos pertinentes a essa relação externa que é o seu exercício. E por uso da propriedade é possível apreender o modo com que são exercitadas as faculdades ou os poderes inerentes ao direito de propriedade”<sup>55</sup>.

### 2.3. A função social da propriedade e o ordenamento jurídico brasileiro

---

condição suspensiva, ou seja, uma expectativa de que venha a adquiri-lo judicialmente no futuro desde que cumpra a função social da propriedade. Mais: supondo que atinja, pratique, a função social, mudada a noção ou conteúdo da função social, ou simplesmente deixando a propriedade, por qualquer motivo, de cumpri-la ou atingi-la, o titular do direito de propriedade deixa de tê-lo, pura e simplesmente, sem necessidade de qualquer ato ou decisão administrativos ou judiciais. 'Perderá' (em sentido impróprio, já que não se perde o que não se tem) o direito de propriedade, tornando-se o bem *res nullius*, ou de domínio público ou tendo outra destinação imposta pela lei, como incorporação ao patrimônio da União ou do município em que se encontra localizado o bem. Ou seja, o direito de propriedade seria algo transitório, situado entre uma expectativa de direitoconstanciada numa 'cláusula' de condição suspensiva (o atendimento da função social) e uma 'cláusula' de condição resolutiva (superveniente não atendimento da função social). Fora disso, a propriedade não existiria de pleno direito. Seria apenas uma situação de fato transitória e intermitentemente protegida pelo direito objetivo”.

- 53 V. MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. Função social da propriedade: conteúdo e diretrizes para a sua compreensão. *Revista Forense*, v. 397, maio/jun. 2008, p. 293-294: “Chegou-se à conclusão de que a propriedade continua a ser um direito subjetivo em grande parte porque o princípio constitucional da função social, estampado no artigo 5º, XXIII, da Constituição Federal de 1988, não é elemento conceitual dela, atingindo apenas a forma por que ela é utilizada. Sustenta José Afonso da Silva que 'a função social da propriedade não se confunde com os sistemas de limitação da propriedade. Estes dizem respeito ao exercício do direito, ao proprietário; aquela, à estrutura do direito mesmo, à propriedade (...). Com o devido acatamento, ousa discordar do posicionamento do notável Professor da Universidade de São Paulo. Primeiro porque, como já ressaltado, a função social, efetivamente cumprida, apenas *legítima* o direito de propriedade, e não fundamenta a sua atribuição. (...) Em razão da função social ser elemento externo à essência da propriedade, ela não atinge apenas o seu titular, mas, além dele, a sociedade como um todo”.
- 54 V. MESQUITA, Rodrigo Octávio de Godoy Bueno Caldas. Desmistificando a função social da propriedade com base na Constituição Federal e legislação infraconstitucional. *Revista dos Tribunais*, v. 860, jul. 2007, p. 108-109.
- 55 FACHIN, Edson Luiz. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 17.

A função social no ordenamento brasileiro assume feições de princípio constitucional. Neste sentido, o art. 5º, XXIII, dentro do rol dos direitos e garantias fundamentais, estabelece que “a propriedade atenderá a sua função social”. Igualmente, o art. 170 da Constituição<sup>56</sup> trata da propriedade privada e sua função social como princípios da ordem econômica<sup>57</sup>.

Ainda dentro das regras constitucionais, ressalta-se o art. 186<sup>58</sup>, que traz o elenco dos requisitos para o cumprimento da função social pela propriedade rural, bem como o art. 182, § 2º, ao determinar que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. Em complemento a estas disposições, o art. 184<sup>59</sup> traz a desapropriação para fins de reforma agrária, bem como o art. 185<sup>60</sup> esclarece que não poderão ser desapropriadas para esta finalidade a propriedade produtiva, bem como aquela que se caracteriza por ser pequena e média, desde que o seu proprietário não detenha outra propriedade.

No âmbito do Código Civil de 1916 não se cogitava da função social da propriedade: esta somente seria limitada externamente, por meio de normas de ordem pública. Já o art. 1.228 do atual Código Civil, após conceituar de forma analítica o direito de propriedade, através de uma técnica indireta, afirma em seu § 1º a necessária e expressa observância da função social da propriedade, nos seguintes termos:

---

56 CF/88, 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;”.

57 Em complemento, vale destacar posicionamento de BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e o direito civil. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). *Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 241: “Atualmente, passou a ser premissa do estudo da Constituição o reconhecimento de sua força normativa, do caráter vinculativo e obrigatório de suas disposições. Vale dizer: as normas constitucionais são dotadas de imperatividade, que é atributo de todas as normas jurídicas, e sua inobservância há de deflagrar os mecanismos próprios de coação, de cumprimento forçado”.

58 CF/88, 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”.

59 CF/88, 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”.

60 CF/88, art. 185: “São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”.

“Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas”.

O Código Civil prevê, ainda, sem seu art. 2.035, parágrafo único, que “nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos”.

Ainda merece destaque a Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, que pretende regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição. Nos termos do art. 1º, parágrafo único deste diploma, o que se pretende é estabelecer “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”<sup>61</sup>. Algumas de suas disposições serão melhor examinadas ao longo deste trabalho.

Por fim, é possível apontar como relevante o Estatuto da Terra – Lei nº 4.504/64, que regula uma série de questões acerca dos imóveis rurais, inclusive no que diz respeito à política agrícola e à reforma agrária. Para alcançar este objetivo, disciplinou-se que a propriedade rural estaria condicionada à observância de sua função social. Ainda de acordo com esta idéia, a Lei Complementar nº 76/93 trouxe o procedimento contraditório especial, de rito sumário, cabível para o processo de desapropriação de imóvel para fins de reforma agrária. Da mesma forma que o diploma citado anteriormente, alguns de seus mandamentos serão discutidos em tópico específico.

### **3. CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA**

---

61 V. ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, v. 245, maio/jun./jul./ago. 2007, p. 158-159: “Se, de um lado, a característica de inovação por muitos atribuída ao Estatuto da Cidade é frequentemente criticada, de outro, não se pode deixar de reconhecer que sua edição representa significativo passo no sentido da implementação da política urbana, na medida em que constitui a lei federal a que a Constituição Federal tantas vezes alude, sem a qual, segundo a doutrina dominante, muitos dos instrumentos antes criados não poderiam ser utilizados”.

## PROPRIEDADE URBANA

Como referido anteriormente, o Estatuto da Cidade materializa uma série de normas acerca do planejamento urbano<sup>62</sup>, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, incluindo a previsão de IPTU progressivo no tempo e desapropriação-sanção para aqueles que descumprirem a função social da propriedade, nos termos do rol presente no art. 182, § 4º, II da Constituição, que assim dispõe:

“Art. 182, § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área acrescentada no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

Neste tópico, serão analisados alguns aspectos importantes acerca destas consequências em razão do descumprimento da função social da propriedade urbana, à luz da doutrina e da jurisprudência. Como afirma Emerson Jardim Kaminski:

“crescimento da população urbana, na grande maioria das vezes, não se faz de maneira ordenada, ocasionando distorções na geografia das cidades e dificuldades de locomoção ou transporte, segregação e, em última instância, prejuízos econômicos, ambientais e sociais de toda ordem, as intervenções do Poder Público se tornam imprescindíveis”<sup>63</sup>.

Antes, disso, entretanto, vale uma observação final. Alguns doutrinadores apontam que a falta de recursos financeiros não afasta a obrigação de cumprimento da função social da propriedade. Márcia Vieira Marx Andrade, por exemplo, afirma que na

---

62 Vale ressaltar que, conforme os arts. 21, XX e 182 da CF, cabe à União legislar acerca das diretrizes urbanas e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano. Por outro lado, é competência do município legislar de forma suplementar nessas matérias e executar a política urbana local, nos termos dos arts. 30 e 182 da CF.

63 KAMINSKI, Emerson Jardim. Os instrumentos urbanísticos delineados pela Constituição Federal como eficientes mecanismos para o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, nº 52, mar./abr. 2008, p. 109.

impossibilidade do proprietário dar um fim conforme a função social ao imóvel, deveria ele “ceder o mesmo em superfície para que um terceiro o faça, ou mesmo aliená-lo, ou ainda celebrar o consórcio imobiliário previsto no art. 3º do Estatuto da Cidade. (...) o que não se aceitará jamais é a mera alegação de falta de condições financeiras”<sup>64</sup>. Este posicionamento, entretanto, não se mostra pacífico, como neste caso analisado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro:

“APELAÇÃO CÍVEL. REINTEGRAÇÃO DE POSSE. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO DA AUTORA. 1 POSSE INDIRETA DO IMÓVEL DECORRENTE DE SUA TITULARIDADE, DEVIDAMENTE COMPROVADA. 2 - EXERCÍCIO DA POSSE DIRETA EVIDENTEMENTE DEMONSTRADO. Terreno de grandes dimensões de frente para a Av. Brasil, nesta Capital, devidamente murado. Visibilidade do domínio inafastável, porquanto o imóvel, circundado por comunidade carente, permaneceu desocupado. 3 ESBULHO POSSESSÓRIO CARACTERIZADO PELA INVASÃO E DEMARCAÇÃO DO TERRENO POR POPULARES. 4 - INVASÃO REVERTIDA POR ATO ADMINISTRATIVO DA MUNICIPALIDADE E GARANTIDO PELA LIMINAR DE REINTEGRAÇÃO DE POSSE INICIALMENTE CONCEDIDA. 5 - INEXISTÊNCIA DE BENFEITORIAS, ANTE A AGILIDADE DA MEDIDA. 6 - **O FATO DE O PROPRIETÁRIO NÃO TER ERIGIDO CONSTRUÇÃO NO TERRENO POR LONGO PERÍODO NÃO SIGNIFICA DESATENDIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE. Um imóvel urbano de grande porte exige alto investimento, em momento oportuno, para benefício de toda a coletividade.** A favelização do imóvel, por outro lado, milita contra os interesses sociais. PROVIMENTO DO RECURSO”<sup>65</sup> (grifo nosso).

Poderia-se questionar, ainda, a exigibilidade do cumprimento da função social em áreas que não possuem qualquer infra-estrutura instalada. Existiriam duas possibilidades: (i) que o princípio da função social prevalece e não está vinculado diretamente à oferta de serviços pelo Poder Público; e (ii) a exigência feita ao particular se mantém e se justifica na medida em que o Estado oferece as condições mínimas necessárias para o seu exercício.

64 ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, v. 245, maio/jun./jul./ago. 2007, p. 174. No mesmo sentido, KAMINSKI, Emerson Jardim. Os instrumentos urbanísticos delineados pela Constituição Federal como eficientes mecanismos para o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, nº 52, mar./abr. 2008, p. 130.

65 TJ/RJ, 8ª Câmara Cível, Ap. nº 2009.001.11318, j. 26.05.2009, Rel. Des. Norma Suely.

A melhor solução, em princípio, seria a aplicação da ponderação em face do caso concreto. Entender-se por uma dessas duas concepções fechadas poderia mostrar-se equivocado, na medida em que a falta de serviços pode efetivamente inviabilizar, na prática, a utilização ou exploração de determinado bem imóvel, não podendo o Poder Público legitimamente manter-se inerte em relação a suas obrigações. Por outro lado, o argumento da falta de infra-estrutura disponível pode se tornar justificativa para a indesejada especulação imobiliária, que deve ser afastada, nos termos do art. 2º, VI, e do Estatuto da Cidade.

Assim, a questão merece uma análise acurada em face da hipótese específica a ser discutida, para avaliar-se se a ausência dos serviços de fato inviabiliza o cumprimento da função social de determinado bem imóvel localizado dentro de zona urbana ou de sua expansão.

### **3.1. O IPTU progressivo no tempo**

Alguns impostos podem desempenhar, além de sua função típica, com vistas à arrecadação e manutenção das funções do Estado, um importante papel de extrafiscalidade. Nestes termos, o IPTU, um dos exemplos de tributo que pode vir a apresentar finalidade extrafiscal, é utilizado para inibir comportamentos contrários à função social da propriedade, valor este consagrado constitucionalmente. Nesta hipótese, leva-se em consideração não a capacidade contributiva do indivíduo, mas sim a observância dos parâmetros constitucionais e legais, sobretudo quando há a presença de plano diretor para aquela localidade<sup>66</sup>.

Ao estabelecer a disciplina do IPTU utilizado como sanção, o art. 7º do Estatuto da Cidade<sup>67</sup> dispõe que seu campo de atuação está vinculado às hipóteses nas quais a

---

66 Como afirma CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. *Revista de Direito Administrativo*, v. 247, jan./abr. 2008, p. 141, ao fazer referência ao plano diretor: “Trata-se realmente do documento urbanístico fundamental dos Municípios para planejar o futuro da cidade e procurar corrigir eventuais desacertos do presente em virtude de omissões pretéritas”.

67 Lei nº 10.257/2001, art. 7º: “Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do *caput* do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no §5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de 5 (cinco) anos

obrigação de parcelamento<sup>68</sup>, edificação<sup>69</sup> ou utilização<sup>70</sup>, nos termos do art. 5º da mesma Lei<sup>71</sup>, não é observada pelo proprietário<sup>72</sup>.

A majoração da alíquota teria lugar, regra geral, a partir do exercício seguinte à constatação do inadimplemento desta obrigação<sup>73</sup> e notificação do proprietário na forma prevista em lei<sup>74</sup>, mantendo-se elevada enquanto não cumprida a função social do imóvel urbano<sup>75</sup>. “Não é, portanto, o genérico desatendimento da função social que autoriza esse tipo de progressividade”<sup>76</sup>. Além disso, a progressividade prevista possui

consecutivos”.

- 68 Sobre a obrigação de parcelamento, v. SOUZA JÚNIOR, Paulo Roberto de. Estatuto da Cidade e o plano diretor: instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade. *Interesse Público*, nº 44, jul./ago. 2007, p. 342, que explica: “O parcelamento do solo urbano pode se dar: loteamento, desmembramento e desdobro de lotes. O loteamento é a divisão do solo urbano em unidades edificáveis, levando-se em conta normas civis, como a legislação federal sobre o assunto, e as normas urbanísticas, ou seja, a legislação municipal sobre a temática; o desdobramento é a repartição de glebas, sem atos de urbanização, podendo ser por vontade do proprietário bem como por determinação judicial; e o desdobre de lotes é a divisão de área para formação de um novo lote ou de novos lotes”.
- 69 V. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Direitos reais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 215: “A *edificação compulsória* é outra modalidade de obrigação de fazer de natureza administrativa, consistindo na imposição de construção a ser erigida no lote já parcelado, porém vago, que venha a conciliar-se com o interesse urbanístico da localidade, de acordo com as instruções do plano diretor”.
- 70 V. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Direitos reais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 215: “a *utilização compulsória* é uma forma do município constranger o proprietário a explorar uma área em conformidade às necessidades expressas no plano diretor”.
- 71 Lei nº 10.257/2001, art. 5º: “Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação”.
- 72 Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald afirmam que todas as previsões são modalidades de obrigação *propter rem*. V. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. Direitos reais. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 216.
- 73 Neste sentido, v. Lei 10.257/2001, art. 5º, §4º: “Os prazos a que se refere o *caput* não poderão ser inferiores a: I – 1 (um) ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente; II – 2 (dois) anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento”.
- 74 V. Lei 10.257/2001, art. 5º, §2º e §3º.
- 75 V. Lei 10.257/2001, art. 7º, §2º: “Caso a obrigação e parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em 5 (cinco) anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º”.
- 76 ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, v. 245, maio/jun./jul./ago. 2007, p. 166. Emerson Jardim Kaminski complementa: “Tal determinação não pode ser fruto de decisão aleatória ou totalmente discricionária do chefe do Poder Público Municipal, pois depende cumulativamente de lei federal, lei específica municipal e previsão no plano diretor. Ciente o administrador público que determinada região será provida, em futuro próximo, com equipamentos urbanos indispensáveis, e em sendo necessário, por força das normas acima citadas, deve determinar ao proprietário o parcelamento ou a edificação, visando evitar não só o beneficiamento para especular com a mais-valia realizada com os tributos gerais, mas também para atender aos interesses peculiares do plano”. KAMINSKI, Emerson Jardim. Os instrumentos urbanísticos delineados pela Constituição Federal como eficientes mecanismos para o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, nº 52, mar./abr. 2008, p. 126-127.

limites, quais sejam: (i) ocorrerá dentro do período de cinco anos consecutivos; (ii) o valor máximo da alíquota não poderia exceder a margem de 15%; e (iii) o percentual não poderá ser elevado além do dobro referente ao exercício anterior<sup>77</sup>.

Discute-se, em doutrina, a constitucionalidade desta alíquota máxima de 15%. Alguns autores<sup>78</sup> defendem que dito percentual seria inconstitucional, haja vista a vedação ao confisco prevista no art. 150, IV da Constituição, que assim dispõe: “sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) IV – utilizar tributo com efeito de confisco”. Não obstante este primeiro posicionamento, é possível ponderar-se o fato de que o IPTU nesta hipótese está sendo utilizado com o objetivo de cumprir os mandamentos constitucionais. Assim, estaríamos diante de um conflito entre dois princípios constitucionais aplicáveis ao caso concreto: por um lado, a observância da função social da propriedade e, por outro, a garantia do contribuinte de vedação ao confisco.

Não nos cabe, no âmbito deste trabalho, aprofundar a questão, posto que muito complexa, mas valem algumas observações como recurso para esclarecer o ponto. Pela própria natureza do ordenamento jurídico, os princípios não raramente entram em conflito dialético, haja vista a sua pretensão de proteger bens jurídicos muitas vezes opostos, mas igualmente relevantes. Desta forma, os princípios se esclarecem, se complementam e se limitam reciprocamente, formando um verdadeiro sistema.

Importante destacar que os princípios são normas<sup>79</sup>, que expressam valores a serem preservados ou fins públicos relevantes, sem, entretanto, especificarem a conduta a ser seguida. Assim, inegável que a atividade do intérprete e aplicador nestas hipóteses será mais complexa, vez que a ação a ser tomada não está definida desde logo em seu relato. Tendo em vista não se comportarem como as regras, sua aplicação não pode se dar no clássico esquema “tudo ou nada”, mas sim deve obedecer a um exercício mais complexo, conhecido por ponderação, como defende Luís Roberto Barroso:

“A ponderação consiste, portanto, em uma técnica de decisão jurídica

---

77 V. Lei 10.257/2001, art. 7º, §1º: “O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o *caput* do art. 5º desta Lei e não excederá duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de 15 (quinze por cento)”.

78 V., dentre outros, COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para a política urbana. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 12.

79 Adotamos aqui o entendimento de que norma é um gênero do qual as regras e os princípios fazem parte.



aplicável a casos difíceis, em relação aos quais a subsunção se mostrou insuficiente, sobretudo quando uma situação concreta dá ensejo à aplicação de normas de mesma hierarquia que indicam soluções diferenciadas. A estrutura interna do raciocínio ponderativo ainda não é bem conhecida, embora esteja sempre associada às noções difusas de balanceamento e sopesamento de interesses, bens, valores ou normas”<sup>80</sup>.

Nesse raciocínio, o intérprete irá aferir o peso de cada um dos princípios em jogo, conforme as circunstâncias do caso concreto, e fará concessões recíprocas, até alcançar a solução ideal, ou seja, esta será graduada à vista das circunstâncias apresentadas por outras normas ou situações de fato. O conflito de princípios, portanto, se caracteriza pela ausência de uma solução em tese, fornecida abstratamente pelas normas aplicáveis. Além disso, a doutrina aponta que não há entre os princípios uma ordem hierárquica que determine a primazia de um sobre o outro.

Pois bem. Em outro trabalho<sup>81</sup>, o referido autor aponta alguns critérios para a necessária ponderação, levando-se em conta o caso concreto: (i) nível de igualdade entre as partes; (ii) falta de razoabilidade do critério; (iii) preferência dos valores existenciais; e (iv) risco para a dignidade da pessoa humana. Tendo em vista estes parâmetros, podemos concluir que, dependendo do caso concreto, a alíquota de 15% não se mostraria inconstitucional, muito pelo contrário: teria por objeto cumprir os mandamentos constitucionais<sup>82</sup>.

---

80 BARROSO, Luís Roberto. Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei de Imprensa. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 105-143, abr./jun. 2004, p. 113.

81 BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e o direito civil. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). *Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 261.

82 Este é um daqueles casos difíceis apontados por John Rawls em sua obra. Este autor afirmava a existência de causas da discordância entre pessoas razoáveis, afirmando que “as fontes do desacordo razoável – os limites do juízo – entre pessoas razoáveis são os muitos acasos envolvidos no concreto (e consciencioso) exercício de nossas faculdades de raciocínio e julgamento no curso normal da vida política”. Sem dúvida, muitos dos nossos julgamentos são feitos em condições nas quais não se deve esperar que pessoas conscienciosas, mesmo depois de discussão livre, cheguem à conclusão idêntica. Deste modo, o reconhecimento dos fardos do juízo juízo contribui para a importante noção democrática de tolerância, sendo a base do pluralismo social. V. RAWLS, John. *O liberalismo político*. Brasília: Ática, 2000, p. 99-102. A dificuldade na obtenção de um consenso já foi referido por vários autores, como demonstra OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Eds.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996, p. 131: “A palavra consenso foi introduzida na linguagem das ciências sociais por Auguste Comte, no século XIX. Ele concebeu o conceito como o cimento indispensável sobre o qual qualquer estrutura social deve repousar. Acreditava que, para que a sociedade não se transformasse num amontoado de indivíduos, devia basear-se no consenso de uma comunidade moral de indivíduos de igual pensamento e igual sentimento. Cientistas sociais posteriores tenderam a seguir os passos de Comte, tentando ao mesmo tempo tornar a sua rigidez analítica mais flexível. Enfatizaram, por exemplo, que em nenhuma

Outra questão interessante diz respeito à dicção do art. 5º do Estatuto da Cidade, que repete os termos utilizados pelo art. 182, §4º da Constituição, quando se refere a “solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado”. Márcia Vieira Marx Andrade defende que nas hipóteses em que o imóvel já foi construído, mas, ainda assim, não cumpre a sua função social, o IPTU também poderia ser aplicado de forma progressiva, mas não com fundamento no Estatuto da Cidade ou no art. 182, § 4º da Constituição<sup>83</sup>.

Neste caso, a normativa a ser observada estaria vinculada ao art. 156, § 1º da Constituição Federal, que assim dispõe: “sem prejuízo da progressividade no tempo a que se refere o art. 182, § 4º, inciso II, o imposto previsto no inciso I poderá: (...) II – ter alíquotas diferentes de acordo com a localização e o uso do imóvel”. O Poder Público, sobretudo o município, poderia, através de mais esta utilização com fins extrafiscais, estimular ou desestimular certos tipos de imóveis dependendo de sua localidade, tudo em conformidade com o plano diretor<sup>84</sup> e visando uma melhor estruturação da cidade, como demonstra o seguinte acórdão, proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

“IPTU. ALÍQUOTA DIFERENCIADA. CONSTITUIÇÃO. O ordenamento Constitucional, alterado pela EC 29/2000, independentemente da função social da propriedade e com motivo no valor, uso e localização do imóvel, autoriza que os municípios estabeleçam a progressividade e alíquota diferenciada do IPTU.2- Nesse aspecto, a lei municipal que considera o uso residencial, não residencial e não edificado do imóvel para a adoção de alíquotas diferenciadas para cada dessas modalidades harmoniza-se com o ordenamento constitucional e afigura-se válida e eficaz”<sup>85</sup>.

---

sociedade, por mais consensual que seja, tal consenso será igualmente compartilhado por todos os membros componentes. Nem é possível esperar que todos os membros de um grupo ou sociedade venham efetivamente a desejar participar das tomadas de decisões. Nem, por outro lado, todos os grupos ou indivíduos são sempre capazes de fazer com que suas vozes sejam ouvidas no debate público. Pode ocorrer que o que se apresenta como consenso geral seja apenas o consenso daqueles a quem é permitido participar do jogo político”.

83 ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, v. 245, maio/jun./jul./ago. 2007, p. 165: “Assim é de entender-se aplicável a progressividade de alíquotas com fulcro no disposto no retromencionado art. 156, II, aos imóveis construídos, cuja utilização a ele dada pelo proprietário não esteja conforme à função social que o mesmo deveria atender tal como fixada no Plano Diretor. Repita-se, para que não restem dúvidas, que essa progressividade não ocorrerá o tempo, mas através da diferenciação de alíquotas”.

84 V. SOUZA JÚNIOR, Paulo Roberto de. Estatuto da Cidade e o plano diretor: instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade. *Interesse Público*, nº 44, jul./ago. 2007, p. 340: “A propriedade deverá cumprir as exigências de ordenação da cidade contidas no plano diretor, o qual deverá ser concretizado pelas leis de zoneamento, parcelamento do solo urbano, Código de Edificações, entre outros instrumentos de preservação da cidade”.

85 TJ/RJ, 5ª Câmara Cível, Ap. nº 2009.001.23062, j. 09.06.2009, Des. Milton Fernandes de Souza.

Ressalta-se, por fim, que o texto atual do art. 156, § 1º da Constituição foi inserido pela Emenda Constitucional nº 29/2000, de maneira que o Supremo Tribunal Federal editou o verbete de súmula nº 668, disciplinando que “é inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”. Neste sentido, os Tribunais reconhecem a legitimidade da alíquota diferenciada apenas após o ano 2000, como comprova mais uma vez acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro:

“Embargos de Devedor alvejando execução fiscal, através da qual o Município está cobrando IPTU, TIP e TCLLP - Matéria pacificada pelo Supremo Tribunal Federal - **É inconstitucional a Lei Municipal que tenha estabelecido, antes da Emenda Constitucional 29/2000, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana - Súmula 668 da Corte Suprema** - Cobrança devida com base na alíquota mínima, sem o acréscimo da progressividade - O serviço de iluminação pública não pode ser remunerado mediante taxa - Súmula 670 da Corte Máxima - É ilegítima a taxa de coleta de lixo domiciliar quando vinculada à de limpeza de logradouros públicos, em benefício da população em geral, de caráter universal, sem possibilidade de individualização dos respectivos usuários Exclusão do crédito exequendo relativos às taxas TCLLP e TIP e, quanto ao IPTU, naquilo que tiver excedido à alíquota mínima, sobre o valor venal do imóvel - Desprovisionamento do recurso (grifo nosso)”<sup>86</sup>.

### 3.2. A desapropriação-sanção

O art. 8º do Estatuto da Cidade<sup>87</sup>, de acordo com a previsão do art. 182, §4º, III da Constituição, abre possibilidade para que o município promova a desapropriação do imóvel após cinco anos de aplicação do IPTU progressivo sobre o bem, na falta da observância da função social pelo seu proprietário. Neste caso, o proprietário deverá ser indenizado por meio de títulos da dívida pública, que serão resgatos no prazo de até dez

---

86 TJ/RJ, 1ª Câmara Cível, Ap. nº 2009.001.12243, j. 03.06.2009, Des. Camilo Robeiro Ruliere.

87 Lei nº 10.257/2001, art. 8º: “Decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública”.

anos.

De forma a justificar a desapropriação realizada pelo Poder Público, o legislador, no §4º do art. 8º do Estatuto da Cidade, determina o prazo de cinco anos para que o município promova a adequação da utilização do bem à sua função social. Isso porque, como defende Emerson Jardim Kaminski, a Administração Pública teria o dever de reprivatizar o bem, pois o que se deseja é o cumprimento da função social da propriedade e não a transferência do bem para o domínio público<sup>88</sup>. Este autor ainda faz a ressalva de que “a desapropriação para fins urbanísticos deva obedecer a uma planificação prévia, o que delimita o poder discricionário de atuação do administrador público”.

Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenthal, por sua vez, ainda fazem uma ressalva: “o Estatuto da Cidade silencia acerca do destino no imóvel em caso de omissão municipal no lustro legal. Independentemente disso, a melhor solução é afastar a possibilidade de retrocessão (art. 10, DL 3.365/41), pois o bem já se incorporou ao patrimônio público”<sup>89</sup>.

Sobre o ponto, vale ainda destacar a controvérsia existente acerca da obrigatoriedade do Poder Público promover a desapropriação dentro do prazo de cinco anos previsto em lei, após a incidência do IPTU progressivo. O art. 7º, § 2º do Estatuto da Cidade permite que a cobrança do IPTU majorado se mantenha até que seja cumprida a função social da propriedade, não apontando qualquer limite temporal, garantindo ainda a possibilidade da desapropriação-sanção prevista no art. 8º da mesma Lei.

Poderia-se questionar a constitucionalidade desta previsão, tendo em vista a conclusão de que o Estado estaria, de forma resumida, promovendo uma desapropriação sem cumprir os requisitos e mandamentos legais, uma vez que a manutenção de uma alíquota de 15% de IPTU, por exemplo, significaria que, em poucos anos, não sendo pago o referido imposto, o imóvel passaria ao domínio da Administração Pública. Restaria caracterizada, para parte da doutrina, mais uma vez, a hipótese de confisco, que

---

88 KAMINSKI, Emerson Jardim. Os instrumentos urbanísticos delineados pela Constituição Federal como eficientes mecanismos para o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, nº 52, mar./abr. 2008, p. 134.

89 FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 218.

é vedada constitucionalmente<sup>90</sup>.

Não obstante esta linha argumentativa, na esteira do que foi defendido no tópico anterior acerca da possibilidade da cobrança de alíquota no montante de 15%, o exercício da ponderação aponta no sentido de que o Estado possa optar pelo melhor caminho para atingir os fins constitucionais. Neste sentido, Márcia Vieira Marx Andrade defende:

“Parece-nos que a natureza discricionária desse tipo de decisão é a que mais se ajusta aos propósitos da lei em comento. Pois, apenas nas situações concretas poderá o Município aferir qual a medida será mais eficiente para alcançar o objetivo proposto na Constituição. Entender de modo diverso, consoante antes mencionado, ensejará grave ameaça à autonomia municipal”<sup>91</sup>.

#### **4. CONSEQUÊNCIAS DO DESCUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE RURAL**

Da mesma forma que em relação aos imóveis urbanos, há uma grande preocupação em relação ao cumprimento da função social da propriedade rural. Como citado anteriormente, o Brasil possui uma grave dívida social vinculada à concentração de terras e uma política agrária equivocada ao longo de vários anos. Assim, a função social vem corroborar com a necessária evolução acerca da questão fundiária no país. Demonstrando a relevância do ponto, Pietro Perlingieri comenta a realidade italiana:

“Para estabelecer equânimes relações sociais a lei impõe obrigações e vínculos à propriedade rústica privada, fixa limites à sua extensão de acordo com as regiões e as zonas agrárias, promove e impõe a transformação do latifúndio, etc. Mais que garantir a pequena propriedade, a Constituição limita a grande”<sup>92</sup>.

---

90 V., dentre outros, COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para a política urbana. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (coords.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 4.

91 ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da concretização do princípio da função social da propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, v. 245, maio/jun./jul./ago. 2007, p. 172.

92 PERLINGIERI, Pietro. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007, p. 219.

Além disso, como afirma Fernando Campos Scaff, “a função social da terra passível de destinação às atividades agrárias, deve ser entendida no âmbito da sua interação em um estabelecimentoagrário, que é a projeção patrimonial da empresa”<sup>93</sup>.

O Estatuto da Terra, de 1964, já previa em seu art. 12 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”. Na tentativa de condensar os principais aspectos relativos à função social no que tange à propriedade rural, José Ailton Garcia, à luz do art. 186 da Constituição<sup>94</sup>, afirma que:

---

93 SCAFF, Fernando Campos. A função social dos imóveis agrários. *Revista dos Tribunais*, v. 840, out. 2005, p. 112. Corroborando a tese do autor, os números apresentados pelo IBGE são realmente impressionantes. Segundo este órgão, “A segunda estimativa da safra nacional de cereais, leguminosas e oleaginosas, indica uma produção da ordem de 145,1 milhões de toneladas, superior em 8,5% à obtida em 2009 (133,8 milhões de toneladas). Comparativamente à área plantada em 2009, a atual estimativa apresenta acréscimo de 1,5%, situando-se em 47,9 milhões de hectares. As três principais culturas, arroz, milho e soja, que respondem por 81,5% da área plantada apresentam, em relação ao ano anterior, variações de -3,8%, -4,1% e +5,9%, respectivamente. No que se refere à produção, destes três produtos, o milho e a soja registram, nessa ordem, acréscimos de 2,6% e 17,4% enquanto que o arroz apresenta retração de 5,0%. (...) A estimativa de fevereiro para a safra nacional de café a ser colhida em 2010 é de 2.784.361 t registra um percentual de acréscimo em relação a 2009 de 14,4%. A área destinada à colheita é de 2.135.399 ha. A área total ocupada com a cultura no País decresce 1,1%, frente ao ano passado, constatação verificada em Minas Gerais, Rondônia, Bahia, Paraná e Rio de Janeiro. O rendimento médio esperado é 1.304 kg/ha, 14,5% maior que o obtido na safra pregressa”. Informações disponíveis em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/lspa\\_201002comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/lspa_201002comentarios.pdf). Acesso em: 20.03.2010. Em complemento, o IBGE aponta outros dados revelantes: “O 3º trimestre de 2009 registrou o abate de 7,213 milhões de cabeças de bovinos. Com relação ao mesmo trimestre do ano anterior houve um aumento de 1,0% no número de animais abatidos, enquanto que comparando ao 2º trimestre de 2009, o aumento foi de 4,6%, sustentando a expectativa de início de recuperação do setor de abate de bovinos iniciada no trimestre anterior. Diferentemente do que ocorreu no trimestre anterior, o aumento de animais abatidos se deveu fundamentalmente ao aumento do consumo no mercado interno. (...) O abate de frangos no 3º trimestre de 2009 foi de 1,267 bilhão de cabeças, segundo a Pesquisa Trimestral do Abate de Animais. Comparando o abate registrado no 3º trimestre de 2009 com o obtido no trimestre anterior, observou-se aumento de 8,5% no número de animais abatidos. Já em comparação ao mesmo período de 2008, o aumento foi de 1,4%. A região Sul do país contribui com 60,5% de todo o abate nacional de frangos. O Paraná é o principal estado, responsável por 26,1% da produção. (...) Dentro do complexo carnes investigado pelas Pesquisas Trimestrais do Abate observase que no 3º trimestre de 2009, o abate de suínos ultrapassou o patamar de 8,103 milhões de animais abatidos, consolidando a trajetória de crescimento desse produto mesmo em um ano onde o mundo se deparou com a crise financeira internacional conjuntamente ao surgimento da gripe suína. O número de animais abatidos indica aumento de 10,4% com relação ao 3º trimestre de 2008 e de 6,8% com relação ao 2º trimestre de 2009. (...) A aquisição de leite no 3º trimestre de 2009, apurada pela Pesquisa Trimestral do Leite, foi de 4,898 bilhões de litros, 4,7% acima do registrado no mesmo período do ano anterior e 14,1% acima do 2º trimestre de 2009. A industrialização do produto, por sua vez, foi de 4,876 bilhões de litros, indicativo de aumentos de 4,5% com relação ao 3º trimestre de 2008 e de 14,2% sobre os 4,269 bilhões de litros industrializados no 2º trimestre de 2009”. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/producaoagropecuaria/abate-leite-couro-ovos\\_200903comentarios.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/producaoagropecuaria/abate-leite-couro-ovos_200903comentarios.pdf). Acesso em: 20.03.2010.

94 Apresentando previsão semelhante àquela inserta no art. 186 da Constituição, o art. 9º da Lei nº 8629/93 traz mais detalhes sobre os conceitos apresentados, nos seguintes termos: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios

“é o requisito indissociável que impõe ao proprietário de terras no Brasil o aproveitamento dos seus recursos naturais de forma produtiva e racional; o respeito às regras trabalhistas e a proteção do meio ambiente; objetivando-se ao mesmo tempo a produção de alimentos e outros bens; de forma permanente, renovadora e preservando a terra para as gerações futuras”<sup>95</sup>.

Assim, não apenas o caráter econômico, vinculado à produtividade da terra, deve ser observado, mas também existe uma preocupação com os direitos trabalhistas<sup>96</sup> e a defesa do meio ambiente<sup>97</sup>, até mesmo em função do art. 225 da Constituição Federal<sup>98</sup>.

---

estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. § 1º - Considera-se racional e adequado o aproveitamento que atinja os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração especificados nos parágrafos 1º a 7º do art. 6º desta Lei. § 2º - Considera-se adequada a utilização dos recursos naturais disponíveis quando a exploração se faz respeitando a vocação natural da terra, de modo a manter o potencial produtivo da propriedade. § 3º - Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. § 4º - A observância das disposições que regulam as relações de trabalho implica tanto o respeito às leis trabalhistas e aos contratos coletivos de trabalho, como às disposições que disciplinam os contratos de arrendamento e parceria rurais. § 5º - A exploração que favorece o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais é a que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel”. Também o art. 2º do Estatuto da Terra segue esta linha: “É assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista nesta Lei. § 1º A propriedade da terra desempenha integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem”.

95 GARCIA, José Ailton. Desapropriação pra fins de reforma agrária: aspectos jurídicos e judiciais. *Revista Forense*, v. 400, nov./dez. 2008, p. 119.

96 Sobre a questão trabalhista, Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald afirmam: “A expressão aqui deve ser entendida de forma ampla, pois a norma quer assegurar não apenas aqueles que exercem atividades com bases em contratos agrários (arrendamento, parceria e contrato de trabalho), como também toda mão-de-obra braçal, mesmo que informal. Outrossim, será garantido o bem-estar dos trabalhadores, sem que isto sacrifique o bem-estar dos proprietários. Condições seguras e salubres de trabalho externam adimplemento de função social agrária”. V. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 221.

97 Hipótese interessante vinculada a esta idéia é a obrigação de manter a chamada *reserva legal*, correspondente a 20% da área do imóvel em determinados locais, nos termos da Lei nº 4771/65. Entende-se que essa obrigação vincula inclusive o novo adquirente que já encontrou a terra desmatada, sendo este o posicionamento mais recente do STJ, como no seguinte julgado: “ADMINISTRATIVO. AMBIENTAL. ARTS. 16 E 44 DA LEI Nº 4.771/65. MATRÍCULA DO IMÓVEL. AVERBAÇÃO DE ÁREA DE RESERVA FLORESTAL. NECESSIDADE. 1. A Constituição Federal consagra em seu art. 186 que a função social da propriedade rural é cumprida quando atende, seguindo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, a requisitos certos, entre os quais o de "utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente" 2. A obrigação de os proprietários rurais instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, atende ao interesse coletivo. 3. A averbação da reserva legal configura-se, portanto, como dever do proprietário ou adquirente do imóvel rural, independentemente da existência de

Não obstante vozes doutrinárias em contrário<sup>99</sup>, concordamos com o posicionamento de Gustavo Tepedino, que defende a idéia de que o direito ao meio ambiente saudável e ecologicamente equilibrado está incluído dentro do conceito de função social. Assim, os deveres inerentes ao meio ambiente devem ser desempenhados pelo Estado, mas também precisam ser observados pelos particulares na utilização de seus bens. Assim, afirma este autor ser importante a:

“mobilização de todos os instrumentos jurídicos disponíveis, no âmbito do poder público e da iniciativa privada, para a solução das questões ambientais, que adquirem relevância mundial, aproximando-se, assim, na proteção da pessoa humana, mais e mais ameaçada pelos riscos ao ecossistema, o direito civil do direito administrativo e constitucional. (...) se o proprietário não desempenha tais deveres, não disporá da tutela constitucionalmente prioritária reservada ao domínio, já que a Carta Constitucional procurou resguardar e promover determinados interesses – dentre os quais, não há dúvidas, se inclui a

---

florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba. 4. Essa legislação, ao determinar a separação de parte das propriedades rurais para constituição da reserva florestal legal, resultou de uma feliz e necessária consciência ecológica que vem tomando corpo na sociedade em razão dos efeitos dos desastres naturais ocorridos ao longo do tempo, resultado da degradação do meio ambiente efetuada sem limites pelo homem. Tais conseqüências nefastas, paulatinamente, levam à conscientização de que os recursos naturais devem ser utilizados com equilíbrio e preservados em intenção da boa qualidade de vida das gerações vindouras (RMS nº 18.301/MG, DJ de 03/10/2005). 5. A averbação da reserva legal, à margem da inscrição da matrícula da propriedade, é conseqüência imediata do preceito normativo e está colocada entre as medidas necessárias à proteção do meio ambiente, previstas tanto no Código Florestal como na Legislação extravagante. (REsp 927979/MG, DJ 31.05.2007). 6. Recurso Especial provido”. STJ, 1ª Turma, Resp nº 821083/MG, j. 25.03.2008, Rel. Min. Luiz Fux.

98 CF/88, art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

99 Valter Nazareno Farias, por exemplo, entende que não há ligação direta entre a função social da propriedade e a preservação ambiental, pois ambas possuem fundamentos distintos, quais sejam: art. 5º, XXIII e art. 225 da Constituição Federal. V. FARIAS, Valter Nazareno. A função social da propriedade como cláusula geral. *Revista de Direito Privado*, nº 32, out./dez. 2007, p. 313. Por outro lado, Guilherme Jose Purvin de Figueiredo faz uma ponderação um pouco diferente, apesar de concordar que limitações ambientais e função social da propriedade não se confundem: “Da mesma forma que as limitações urbanísticas, as limitações ambientais também chegam a proibir a modificação ou alteração de um bem imóvel – caso do tombamento de um imóvel em razão de seu valor cultural ou ecológico. As limitações administrativas de caráter ambiental não constituem, como já foi dito, função social da propriedade. Todavia, é certo que o princípio da função social da propriedade assegura a legitimidade das intervenções administrativas de caráter ambiental que resultam na limitação do exercício pleno do direito de propriedade, afastando este direito da concepção liberal individualista. Por tal motivo, é extremamente árdua a distinção jurídica entre aquilo que integra o próprio conceito de propriedade (que não pode mais ser oferecido sem que se refira à sua função social) e aquilo que, legitimado pelo princípio da função social da propriedade, constitui autêntica limitação administrativa de caráter ambiental (...) Desta forma, podemos afirmar que as restrições ao uso e gozo dos bens ou limitações administrativas ao direito de propriedade alicerçam-se no princípio da função social da propriedade, mas com ele não se confundem. Uma limitação administrativa ao direito de propriedade deve necessariamente conformar-se ao princípio da função social da propriedade, não podendo contrariá-lo, pena de inconstitucionalidade”. FIGUEIREDO, Guilherme Jose Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 92-93.



proteção ambiental -que compõem o conteúdo funcional da propriedade”<sup>100</sup>.

Para alcançar o objetivo que envolve o cumprimento da função social da propriedade, um dos caminhos apontados pelo constituinte é a previsão do ITR progressivo, com finalidade extrafiscal, de forma semelhante ao IPTU, nos termos do art. 153, §4º, I da Constituição<sup>101</sup>, que assim dispõe:

**Art. 153** - “Compete à União instituir impostos sobre: (...) VI - propriedade territorial rural;  
§ 4º O imposto previsto no inciso VI do *caput*: I - será progressivo e terá suas alíquotas fixadas de forma a desestimular a manutenção de propriedades improdutivas; II - não incidirá sobre pequenas glebas rurais, definidas em lei, quando as explore o proprietário que não possua outro imóvel; III - será fiscalizado e cobrado pelos Municípios que assim optarem, na forma da lei, desde que não implique redução do imposto ou qualquer outra forma de renúncia fiscal”.

Além do imposto com caráter extrafiscal, existe ainda a previsão da desapropriação para fins de reforma agrária<sup>102</sup>. Nos termos do art. 184 da Constituição<sup>103</sup>, esta modalidade de desapropriação por interesse social é de

100 TEPEDINO, Gustavo. A função social da propriedade e o meio ambiente. *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 37, jan./mar. 2009, p. 129 e 138. No mesmo sentido, FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 221: “A tutela ambiental não consiste em forma de intervenção externa na propriedade, pois participa da própria estrutura do direito subjetivo, por isso é vedado ao proprietário transformar o estado natural do imóvel através de desvios de cursos de rios ou aterros de mangues”.

101 O Estatuto da Terra já trazia previsão semelhante, em seu art. 47: “Para incentivar a política de desenvolvimento rural, o Poder Público se utilizará da tributação progressiva da terra, do Imposto de Renda, da colonização pública e particular, da assistência e proteção à economia rural e ao cooperativismo e, finalmente, da regulamentação do uso e posse temporários da terra, objetivando: I - desestimular os que exercem o direito de propriedade sem observância da função social e econômica da terra; II - estimular a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis;”. O art. 49 do citado diploma legal ainda complementa: “As normas gerais para a fixação do imposto sobre a propriedade territorial rural obedecerão a critérios de progressividade e regressividade, levando-se em conta os seguintes fatores: I - o valor da terra nua; II - a área do imóvel rural; III - o grau de utilização da terra na exploração agrícola, pecuária e florestal; IV - o grau de eficiência obtido nas diferentes explorações; V - a área total, no País, do conjunto de imóveis rurais de um mesmo proprietário”. Além disso, o art. 50, §9º dispõe que “Para os imóveis rurais que apresentarem grau de utilização da terra, calculado na forma da alínea *a* § 5º deste artigo, inferior aos limites fixados no § 11, a alíquota a ser aplicada será multiplicada pelos seguintes coeficientes: a) no primeiro ano: 2,0 (dois); b) no segundo ano: 3,0 (três); c) no terceiro ano e seguintes: 4,0 (quatro)”.

102 V. Lei nº 4504/64, art. 18: “À desapropriação por interesse social tem por fim: a) condicionar o uso da terra à sua função social;”.

103 CF/88, 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.

competência da União, que indenizará o proprietário do bem através de “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”. Justamente por ter como objeto propriedades que não cumprem sua função social, bem como a forma de pagamento que se perpetua por longo período, essa modalidade também é conhecida como desapropriação-sanção.

Para ser levada a cabo, a área não pode ser considerada como pequena ou média propriedade e seu proprietário não poderia deter outro imóvel<sup>104</sup>. No mesmo sentido, existe ainda vedação à desapropriação de imóveis rurais produtivos, tudo nos termos do art. 185 da Constituição<sup>105</sup>. Para Fernando Campos Scaff<sup>106</sup>, considera-se produtivo aquele imóvel capaz de atender a dois requisitos: (i) grau de utilização da terra de, no mínimo, 80% da área aproveitável<sup>107</sup>; e (ii) grau de eficiência na exploração igual ou

§ 1º - As benfeitorias úteis e necessárias serão indenizadas em dinheiro. § 2º - O decreto que declarar o imóvel como de interesse social, para fins de reforma agrária, autoriza a União a propor a ação de desapropriação. § 3º - Cabe à lei complementar estabelecer procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação. § 4º - O orçamento fixará anualmente o volume total de títulos da dívida agrária, assim como o montante de recursos para atender ao programa de reforma agrária no exercício”. No mesmo sentido, o art. 2º da Lei nº 8629/93, dispõe: “A propriedade rural que não cumprir a função social prevista no art. 9º é passível de desapropriação, nos termos desta Lei, respeitados os dispositivos constitucionais. § 1º - Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social”.

104 No mesmo sentido e com a definição do que seria pequena e média propriedade, v. Lei nº 8629/93, art. 4º: “Para os efeitos desta Lei, conceituam-se: I - Imóvel Rural - o prédio rústico de área contínua, qualquer que seja a sua localização, que se destine ou possa se destinar à exploração agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial; II - Pequena Propriedade - o imóvel rural: a) de área compreendida entre 1 (um) e 4 (quatro) módulos fiscais; (...) III - Média Propriedade - o imóvel rural: a) de área superior a 4 (quatro) e até 15 (quinze) módulos fiscais; (...) Parágrafo único. São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a pequena e a média propriedade rural, desde que o seu proprietário não possua outra propriedade rural”.

105 CF/88, art. 185: “São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I - a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II - a propriedade produtiva. Parágrafo único. A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social”.

106 SCAFF, Fernando Campos. A função social dos imóveis agrários. *Revista dos Tribunais*, v. 840, out. 2005, p. 111.

107 O conceito de área aproveitável é estabelecido no Estatuto da Terra, em seu art. 50, § 4º: “Para os efeitos desta Lei; constitui área aproveitável do imóvel rural a que for passível de exploração agrícola, pecuária ou florestal. Não se considera aproveitável: a) a área ocupada por benfeitoria; b) a área ocupada por floresta ou mata de efetiva preservação permanente, ou reflorestada com essências nativas; c) a área comprovadamente imprestável para qualquer exploração agrícola, pecuária ou florestal”. No mesmo sentido, o art. 10 da Lei nº 8629/93 dispõe: “Para efeito do que dispõe esta Lei, consideram-se não aproveitáveis: I - as áreas ocupadas por construções e instalações, excetuadas aquelas destinadas a fins produtivos, como estufas, viveiros, sementeiros, tanques de reprodução e criação de peixes e outros semelhantes; II - as áreas comprovadamente imprestáveis para qualquer tipo de exploração agrícola, pecuária, florestal ou extrativa vegetal; III - as áreas sob efetiva exploração mineral; IV - as áreas de efetiva preservação permanente e demais áreas protegidas por

superior a 100%, conforme os parâmetros indicados pelo Poder Público para cada região do país<sup>108</sup>. Este autor, num segundo momento, afirma ainda que a função social dos imóveis agrários “apenas se perfaz com a efetiva criação de uma empresa agrária, ou seja, como elemento do assim chamado *estabelecimento agrário*, instrumental necessário para a consecução das atividades de cultivo de vegetais e de criação de animais”<sup>109</sup>.

Gustavo Tepedino, por sua vez, faz a ressalva de que a produtividade econômica por si só não basta, ela deve estar vinculada à idéia de função social propriamente dita, nos seguintes termos:

“A produtividade, para impedir a desapropriação, deve ser associada à realização de sua função social. O conceito de produtividade vem definido pela Constituição de maneira essencialmente solidarista, vinculado aos pressupostos para a tutela da propriedade. Dito diversamente, a propriedade, para ser imune à desapropriação, não basta ser produtiva no sentido econômico do termo, mas deve também realizar sua função social. Utilizada para fins especulativos, mesmo se produtora de alguma riqueza, não atenderá sua função social se não respeitar as situações jurídicas existenciais e sociais nas quais se insere. Em consequência, não será merecedora de tutela jurídica, devendo ser desapropriada, pelo Estado, por se apresentar como um obstáculo ao alcance dos fundamentos e objetivos – constitucionalmente estabelecidos – da República. Em definitivo, a propriedade com finalidade especulativa, que não cumpra a sua função social, ainda que economicamente capaz de produzir riqueza, deverá ser prioritariamente desapropriada, segundo a Constituição, para fins de reforma agrária”<sup>110</sup>.

---

legislação relativa à conservação dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente”.

108 O referido autor utiliza como parâmetro o art. 6º da Lei nº 8629/93: “Considera-se propriedade produtiva 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. § 1º - O grau de utilização da terra, para efeito do “caput” deste artigo, deverá ser igual ou superior a 80% (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel. § 2º - O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), (...)”.

109 SCAFF, Fernando Campos. A função social dos imóveis agrários. *Revista dos Tribunais*, v. 840, out. 2005, p. 113.

110 TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 274. No mesmo sentido, FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 221-222: “É de se ponderar que a produtividade não é indicativo suficiente do adimplemento da função social, sendo viável a adoção da aludida modalidade da desapropriação-sanção (pagamento em títulos da dívida agrária), quando regras ambientais e trabalhistas forem afrontadas em propriedade produtiva. Portanto, devemos interpretar o termo *produtividade*, na ampla acepção de uma propriedade solidária, que simultaneamente satisfaça os parâmetros econômicos de seu titular, sem com isto frustrar interesses metaindividuais”.

Para haver a desapropriação, é necessário anterior decreto do Presidente declarando o imóvel de interesse social e autorizando a medida<sup>111</sup>, devendo a ação referente ser proposta no prazo máximo de dois anos<sup>112</sup>. Todo o procedimento posterior que culminará na desapropriação está previsto na LC nº 76/93, que “dispõe sobre o procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo de desapropriação de imóvel rural, por interesse social, para fins de reforma agrária”.

Nos termos do referido diploma legal, em seu art. 9º<sup>113</sup>, não seria possível ao proprietário discutir acerca do interesse social envolvido na questão. Fernando Campos Scaff, entretanto, defende que “tais limitações legais são, contudo, nitidamente inconstitucionais. Na prática a questão da produtividade do imóvel é passível de discussão judicial, de acordo com o que já decidiu, com equilíbrio, o E. Superior Tribunal de Justiça”<sup>114</sup>.

Ressalta-se, por fim, que, nos termos do verbete de súmula nº 354 do Superior Tribunal de Justiça, “a invasão do imóvel é causa de suspensão do processo expropriatório para fins de reforma agrária”<sup>115</sup>. No mesmo sentido, a Lei nº 8.629/93

---

111 Nos termos do art. 2º da LC nº 76/93.

112 Nos termos do art. 3º da LC nº 76/93.

113 LC nº 76/93, art. 9º: “A contestação deve ser oferecida no prazo de quinze dias se versar matéria de interesse da defesa, excluída a apreciação quanto ao interesse social declarado”.

114 SCAFF, Fernando Campos. A função social dos imóveis agrários. *Revista dos Tribunais*, v. 840, out. 2005, p. 111. Interessante julgamento que comprova este ponto de vista: STJ, 1ª Turma, Resp nº 545555/CE, j. 04.11.2004, Rel. Min. Luiz Fux, nos seguintes termos: “PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. ADMISSIBILIDADE. SÚMULA 07/STJ. DESAPROPRIAÇÃO PARA FINS DE REFORMA AGRÁRIA. NÍVEIS DE PRODUTIVIDADE (GUT E GEE) DA TERRA. CONDIÇÕES CLIMÁTICAS ADVERSAS. PRINCÍPIO DA PERSUASÃO RACIONAL OU DA LIVRE CONVICÇÃO MOTIVADA. 1. O princípio da persuasão racional ou da livre convicção motivada do juiz, a teor do que dispõe o art. 131 do Código de Processo Civil, revela que ao magistrado cabe apreciar livremente a prova, atendendo aos fatos e circunstâncias constantes dos autos. 2. A ratio legis que norteia a improdutividade do imóvel na reforma agrária, pressupõe a inatividade do domínio de sorte a categorizar o bem como res derelicta. Desta sorte, “não se pode igualar os proprietários desidiosos com sua propriedade àqueles que, como o apelado, lutam com os problemas impostos pela natureza.” Nesse sentido fundou-se o aresto impugnado. Ademais, concluiu o aresto que: “o proprietário vem investindo no imóvel para mantê-lo na forma requerida por lei.”; que o perito responsável pela avaliação atestou o esforço do proprietário em manter os níveis de produtividade exigidos, bem como considerou não ser o imóvel passível de desapropriação, porquanto terá mais condições de cumprir sua função social se continuar na posse do ora Recorrido, e isso considerando o que consta dos laudos técnicos acostados aos autos. 3. O Recurso Especial não é servil ao exame de questões que demandam o revolvimento do contexto fático-probatório dos autos, em face do óbice contido na Súmula 07/STJ. 4. Recursos Especiais não conhecidos”.

115 Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald concordam com este entendimento: “Ao defender a intervenção da ordem jurídica sobre a propriedade inadimplente na função social, repugnamos qualquer forma de incitação ao uso da violência ou exercício arbitrário das próprias razões como forma transversa de efetivação da função social, ainda que os esbulhadores estejam carregados de boas intenções quanto à concretização futura de função social”. V. FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 211.

estabelece, em seu art. 2º, §6º, que

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

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi exposto, concluímos que a Constituição de 1988 é o ponto máximo de uma longa jornada rumo a um novo conceito de propriedade no direito brasileiro. A propriedade não pode mais ser entendida como um direito absoluto, que confere poderes ilimitados ao seu titular: essa é uma conclusão inafastável. Em seu âmbito, passam a ser reconhecidos não apenas os poderes tradicionalmente conferidos, mas também deveres, que constituem o cerne da função social da propriedade.

Esses deveres deixam de ser meras obrigações morais, para tornarem-se dotados de cunho jurídico, justificando uma série de medidas restritivas à propriedade urbana e rural quando não observadas, podendo culminar, até mesmo, na desapropriação do bem imóvel. O que fundamentará a responsabilização será justamente essa relevante preocupação social que não pode mais ser desconsiderada. A cultura da inércia e a especulação por parte do proprietário são posturas que não encontram mais respaldo ou legitimidade num paradigma jurídico e social. Por isso, ganha relevo sua substituição pela consciência de que *não basta ser proprietário, tem que participar*.

## 6. REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. *Da função social da posse: e sua consequência frente à situação proprietária*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

ANDRADE, Márcia Vieira Marx. O IPTU progressivo no tempo como instrumento da

concretização do princípio da função social da propriedade – art. 7º do Estatuto da Cidade. *Revista de Direito Administrativo*, v. 245, maio/jun./jul./ago. 2007, p. 158-178.

BARROSO, Luís Roberto. A constitucionalização do direito e o direito civil. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). *Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. Colisão entre liberdade de expressão e direitos da personalidade. Critérios de ponderação. Interpretação constitucionalmente adequada do Código Civil e da Lei de Imprensa. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 5, n. 18, abr./jun. 2004, p. 105-143.

CARDOSO, Fernanda Lousada. Propriedade urbana no ordenamento brasileiro. *Revista de Direito Administrativo*, v. 247, jan./abr. 2008, p. 98-125.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Regularização fundiária: direito fundamental na política urbana. *Revista de Direito Administrativo*, v. 247, jan./abr. 2008, p. 139-155.

CASTRO, Guilherme Couto de. *Direito civil: lições*. Niterói: Impetus, 2009.

CHALHUB, Melhim Namem. *Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

COSTA, Regina Helena. Instrumentos tributários para a política urbana. In: DALLARI, Adilson de Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coords.). *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Malheiros, 2003.

DAIBERT, Arlindo. Notas sobre proteção ambiental e direito de propriedade no direito brasileiro. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (Coords.). *O direito e o tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 575-592.

DIDIER JR., Fredie. A função social da propriedade e a tutela processual da posse. *Revista de Processo*, nº 161, jul. 2008, p. 9-20.

FACHIN, Edson Luiz. *A função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FARIAS, Valter Nazareno. A função social da propriedade como cláusula geral. *Revista de Direito Privado*, nº 32, out./dez. 2007, p. 287-316.

FIGUEIREDO, Guilherme Jose Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

GARCIA, José Ailton. Desapropriação pra fins de reforma agrária: aspectos jurídicos e judiciais. *Revista Forense*, v. 400, nov./dez. 2008, p. 111-153.

GOMES, Rosângela Maria de Azevedo. A usucapião coletiva: uma análise crítica do art. 10 da lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade). In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (Coords.). *O direito e o tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 711-739.

GONDINHO, André Osorio. Função social da propriedade. In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *Problemas de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 397-433.

KAMINSKI, Emerson Jardim. Os instrumentos urbanísticos delineados pela Constituição Federal como eficientes mecanismos para o cumprimento da função social da propriedade imóvel urbana. *Revista IOB de Direito Civil e Processual Civil*, nº 52, mar./abr. 2008, p. 108-140.

LIMA, Marcio Kammer. *Usucapião coletivo e desapropriação judicial: instrumentos de atuação da função social da propriedade*. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

LANDIM, Francisco. *A propriedade imóvel na teoria da aparência: a aquisição a nom domino da propriedade imóvel, com eficácia translativa no Código Civil brasileiro*. São Paulo: CD, 2000.

LIRA, Ricardo Pereira. A questão urbano-ambiental. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). *Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 154-181.

LOTUFO, Renan. A função social da propriedade na jurisprudência brasileira. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). *Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 336-351.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. De um extremo ao outro: a propriedade em Aristóteles, Locke e Marx. *Revista de Direito Privado*, n. 35, jul./set. 2008, p. 24-42.

MESQUITA, Rodrigo Octávio de Godoy Bueno Caldas. Desmistificando a função social da propriedade com base na Constituição Federal e legislação infraconstitucional. *Revista dos Tribunais*, v. 860, jul. 2007, p. 91-133.

MONTEIRO FILHO, Ralpho Waldo de Barros. Função social da propriedade: conteúdo e diretrizes para a sua compreensão. *Revista Forense*, v. 397, maio/jun. 2008, p. 273-297.

MOTTA, Marcia Maria Menendes. *A grilagem como legado*. Disponível em: [http://www.historia.uff.br/artigos/motta\\_grilagem.pdf](http://www.historia.uff.br/artigos/motta_grilagem.pdf). Acesso em: 22.02.2010.

OUTHWAITE, William; BOTTOMORE, Tom (Eds.). *Dicionário do pensamento social do século XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

PERLINGIERI, Pietro. A doutrina do direito civil na legalidade constitucional. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). *Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008.

\_\_\_\_\_. *Perfis do direito civil: introdução ao direito civil constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

PÚPERI, Cyro Luiz Pestana. A função social, econômica e a preservação do meio ambiente como condições limitadoras do direito de propriedade. *Revista da Ajuris*, nº 105, mar. 2007, p. 91-134.

RAWLS, John. *O liberalismo político*. Brasília: Ática, 2000.

ROSAS, Roberto. A cidade e seu estatuto jurídico. In: TEPEDINO, Gustavo; FACHIN, Luiz Edson (Coords.). *O direito e o tempo: embates jurídicos e utopias contemporâneas*. Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 675-682.

SCAFF, Fernando Campos. A função social dos imóveis agrários. *Revista dos Tribunais*, v. 840, out. 2005, p. 107-113.

SOUZA JÚNIOR, Paulo Roberto de. Estatuto da Cidade e o plano diretor: instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade. *Interesse Público*, nº 44, jul./ago. 2007, p. 339-346.

TEIZEN JÚNIOR, Augusto Geraldo. *A função social no Código Civil*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TEPEDINO, Gustavo. A função social da propriedade e o meio ambiente. *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 37, jan./mar. 2009, p. 127-148.

\_\_\_\_\_. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: TEPEDINO, Gustavo. *Temas de direito civil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001, p. 267-291.

\_\_\_\_\_. O direito civil civil-constitucional e suas perspectivas atuais. In: TEPEDINO, Gustavo (Org.). *Direito civil contemporâneo: novos problemas à luz da legalidade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2008.

TORRES, Marcos Alcino de A. Instrumentos urbanísticos e a propriedade urbana imóvel (implicações e confronto por conta da função social da cidade e da propriedade urbana). In: TEPEDINO, Gustavo (Coord.). *Problemas de direito civil-constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 467-513.



## 7. ANEXOS

**Tabela 3.2 - Domicílios particulares permanentes urbanos, total e respectiva distribuição percentual, por classes de rendimento mensal domiciliar *per capita*, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2008**

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos						
	Total (1 000 domicílios) (1)	Distribuição percentual, por classes de rendimento mensal domiciliar <i>per capita</i> (salário mínimo) (%)					Mais de 5
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	
<b>Brasil</b>	<b>48 905</b>	<b>18,4</b>	<b>26,6</b>	<b>26,8</b>	<b>9,8</b>	<b>7,4</b>	<b>6,5</b>
<b>Norte</b>	<b>3 125</b>	<b>29,0</b>	<b>30,8</b>	<b>21,6</b>	<b>6,7</b>	<b>5,0</b>	<b>3,0</b>
Rondônia	327	21,6	30,4	26,3	8,6	6,5	3,6
Acre	152	28,2	28,9	23,1	8,2	4,8	4,0
Amazonas	643	28,6	29,1	22,9	7,1	5,5	2,8
Roraima	96	27,6	29,1	22,3	8,8	5,2	3,6
Pará	1 462	31,8	31,1	19,5	5,8	4,2	2,6
Região Metropolitana de Belém	547	25,2	30,5	20,9	7,3	5,9	4,3
Amapá	161	29,3	35,3	22,6	5,0	5,6	1,1
Tocantins	282	24,8	32,4	22,7	8,0	5,6	4,7
<b>Nordeste</b>	<b>11 104</b>	<b>35,6</b>	<b>31,2</b>	<b>17,9</b>	<b>4,8</b>	<b>3,9</b>	<b>3,5</b>
Maranhão	1 152	39,6	34,1	15,5	3,4	2,7	2,8
Piauí	555	34,5	30,9	17,1	6,1	4,9	4,0
Ceará	1 861	36,1	32,8	17,6	4,3	3,8	2,8
Região Metropolitana de Fortaleza	973	30,4	31,2	19,0	5,8	5,4	4,2
Rio Grande do Norte	656	28,8	30,8	23,5	5,5	4,8	4,2
Paraíba	869	37,3	31,5	16,6	4,3	3,7	4,4
Pernambuco	1 952	36,5	30,1	17,4	4,9	3,6	3,7
Região Metropolitana de Recife	1 090	31,8	28,5	18,8	5,8	4,7	5,7
Alagoas	610	42,5	30,3	13,5	4,0	3,8	3,0
Sergipe	474	35,7	29,0	20,2	5,0	4,0	3,8
Bahia	2 975	33,1	30,2	19,4	5,6	4,1	3,6
Região Metropolitana de Salvador	1 127	25,7	28,7	22,3	6,8	6,2	6,7
<b>Sudeste</b>	<b>23 439</b>	<b>11,9</b>	<b>24,6</b>	<b>29,8</b>	<b>11,7</b>	<b>8,8</b>	<b>7,6</b>
Minas Gerais	5 281	16,6	29,4	28,8	9,6	6,9	5,4
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 564	14,0	24,9	28,5	10,7	8,4	8,3
Espírito Santo	873	16,6	27,7	28,4	10,8	7,3	5,8
Rio de Janeiro	5 076	12,5	24,5	26,9	10,5	7,9	9,7
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	3 857	11,8	23,5	26,1	10,4	8,4	10,9
São Paulo	12 208	9,2	22,3	31,5	13,2	10,2	7,9
Região Metropolitana de São Paulo	5 956	9,5	21,3	29,5	13,4	10,8	8,9
<b>Sul</b>	<b>7 523</b>	<b>10,5</b>	<b>23,6</b>	<b>32,6</b>	<b>13,0</b>	<b>9,4</b>	<b>7,9</b>
Paraná	2 892	11,5	25,8	32,1	11,9	8,4	7,2
Região Metropolitana de Curitiba	944	7,6	18,9	33,4	15,4	11,0	10,5
Santa Catarina	1 636	7,7	21,1	34,5	15,4	11,0	8,0
Rio Grande do Sul	2 995	10,9	22,8	32,0	12,7	9,5	8,5
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 302	9,8	21,6	30,3	12,2	10,1	10,2
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3 713</b>	<b>15,7</b>	<b>28,5</b>	<b>26,6</b>	<b>9,1</b>	<b>7,6</b>	<b>8,6</b>
Mato Grosso do Sul	627	17,0	30,8	27,9	7,9	7,2	7,0
Mato Grosso	732	15,8	28,2	27,7	9,1	8,0	6,5
Goiás	1 649	16,6	31,7	27,7	9,2	6,4	5,1
Distrito Federal	705	12,4	19,0	21,8	10,1	10,2	20,3

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008.

(1) Inclusive os domicílios sem declaração de rendimento e sem rendimento.

**Tabela 3.7 - Domicílios particulares permanentes urbanos, total e proporção dos domicílios com serviços de saneamento, por classes de rendimento médio mensal domiciliar *per capita*, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2008**

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos								
	Total (1 000 domicílios) (1)	Proporção com serviços de saneamento (%) (2)						Total	Total
		Classes de rendimento médio mensal domiciliar <i>per capita</i> (salário mínimo)							
		Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5		
<b>Brasil</b>	<b>48 905</b>	<b>61,0</b>	<b>41,0</b>	<b>55,3</b>	<b>66,7</b>	<b>74,5</b>	<b>75,8</b>	<b>75,6</b>	
<b>Norte</b>	<b>3 125</b>	<b>14,9</b>	<b>8,3</b>	<b>12,8</b>	<b>18,1</b>	<b>23,4</b>	<b>28,2</b>	<b>34,8</b>	
Rondônia	327	4,0	1,4	2,7	3,7	5,3	8,2	19,1	
Acre	152	25,2	9,5	26,1	27,3	49,2	41,7	43,3	
Amazonas	643	27,2	16,9	24,5	35,4	35,9	40,4	45,1	
Roraima	96	23,2	16,9	16,0	28,2	30,6	58,6	40,0	
Pará	1 462	10,0	5,4	8,3	12,5	18,5	20,4	29,5	
Região Metropolitana de Belém	547	23,5	16,7	20,6	24,3	33,8	35,7	47,2	
Amapá	161	5,0	1,5	5,5	7,6	0,0	11,5	20,0	
Tocantins	282	21,9	12,3	19,6	20,2	30,0	51,4	45,8	
<b>Nordeste</b>	<b>11 104</b>	<b>37,0</b>	<b>28,9</b>	<b>36,2</b>	<b>42,9</b>	<b>52,1</b>	<b>54,5</b>	<b>57,5</b>	
Maranhão	1 152	17,2	11,3	15,2	28,6	20,5	42,9	35,1	
Piauí	555	7,7	1,1	1,6	8,7	21,0	34,0	52,5	
Ceará	1 861	37,0	28,1	35,7	43,1	52,9	56,6	63,7	
Região Metropolitana de Fortaleza	973	49,3	39,3	47,7	54,9	62,0	65,4	69,4	
Rio Grande do Norte	656	23,9	22,2	25,2	22,0	28,9	29,8	27,1	
Paraíba	869	48,5	40,0	45,5	56,1	64,0	75,4	74,0	
Pernambuco	1 952	46,3	36,7	46,1	54,0	61,5	65,3	71,9	
Região Metropolitana de Recife	1 090	40,3	26,2	37,3	49,0	58,3	63,7	69,4	
Alagoas	610	17,2	12,1	16,7	20,4	30,2	19,5	48,5	
Sergipe	474	53,6	42,3	57,2	56,7	61,1	72,4	72,7	
Bahia	2 975	45,0	37,1	46,2	49,4	64,2	59,1	53,6	
Região Metropolitana de Salvador	1 127	45,1	38,4	44,2	47,2	61,0	55,7	46,4	
<b>Sudeste</b>	<b>23 439</b>	<b>82,6</b>	<b>70,4</b>	<b>79,5</b>	<b>84,7</b>	<b>88,7</b>	<b>88,9</b>	<b>86,6</b>	
Minas Gerais	5 281	82,8	70,4	80,7	85,4	91,3	92,1	90,1	
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 564	84,3	73,5	79,3	85,7	94,3	92,8	88,3	
Espírito Santo	873	61,3	52,0	58,7	63,3	73,2	71,6	66,4	
Rio de Janeiro	5 076	72,2	59,3	66,5	71,3	76,9	81,3	85,2	
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	3 857	77,2	64,0	70,9	76,5	81,8	85,9	87,9	
São Paulo	12 208	88,4	79,2	86,6	90,5	92,8	91,4	87,4	
Região Metropolitana de São Paulo	5 956	83,3	69,2	79,8	85,2	91,3	89,9	83,2	
<b>Sul</b>	<b>7 523</b>	<b>58,9</b>	<b>45,6</b>	<b>50,7</b>	<b>58,9</b>	<b>66,6</b>	<b>69,6</b>	<b>72,1</b>	
Paraná	2 892	64,1	47,8	53,4	66,6	78,5	77,5	77,0	
Região Metropolitana de Curitiba	944	83,3	66,3	77,2	83,7	88,5	91,9	89,9	
Santa Catarina	1 636	53,5	41,4	47,1	52,0	57,6	64,2	61,7	
Rio Grande do Sul	2 995	56,7	45,1	49,5	55,4	61,8	66,2	73,4	
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 302	73,9	59,4	68,0	72,0	81,1	83,1	87,2	
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3 713</b>	<b>38,9</b>	<b>27,3</b>	<b>32,0</b>	<b>40,2</b>	<b>48,3</b>	<b>53,3</b>	<b>54,7</b>	
Mato Grosso do Sul	627	20,2	6,4	12,6	18,2	38,1	45,5	51,1	
Mato Grosso	732	28,0	15,0	22,3	30,0	34,9	40,8	41,1	
Goiás	1 649	33,6	20,8	28,5	38,2	42,9	50,2	49,8	
Distrito Federal	705	79,1	89,0	88,4	84,7	79,5	72,8	63,3	

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008.

(1) Inclusive os domicílios sem declaração de rendimento e sem rendimento. (2) Domicílios com condições simultâneas de abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral e lixo coletado diretamente.

**Tabela 3.11 - Domicílios particulares permanentes urbanos, total e distribuição percentual por acesso simultâneo a serviços de saneamento e iluminação elétrica, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2008**

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos							Razão entre os domicílios sem acesso e com acesso
	Total (1 000 domicílios) (1)	Distribuição percentual por acesso simultâneo a serviços de saneamento e iluminação elétrica (%) (2)				Serviços ausentes		
		Com acesso	Sem acesso	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário	Coleta direta de lixo	Iluminação elétrica	
<b>Brasil</b>	<b>48 905</b>	<b>61,0</b>	<b>39,0</b>	<b>20,1</b>	<b>80,8</b>	<b>27,3</b>	<b>0,5</b>	<b>0,64</b>
<b>Norte</b>	<b>3 125</b>	<b>14,9</b>	<b>85,1</b>	<b>42,6</b>	<b>95,8</b>	<b>14,0</b>	<b>0,4</b>	<b>5,71</b>
Rondônia	327	4,0	96,0	48,7	98,8	9,7	0,6	24,00
Acre	152	25,2	74,8	62,5	73,8	19,6	0,2	2,97
Amazonas	643	27,2	72,8	27,2	92,8	21,0	0,2	2,68
Roraima	96	23,2	76,8	7,0	99,3	7,5	0,0	3,31
Pará	1 462	10,0	90,0	54,5	96,9	15,3	0,4	9,00
Região Metropolitana de Belém	547	23,5	76,5	46,5	92,4	23,9	0,0	3,26
Amapá	161	5,0	95,0	25,9	99,3	5,2	0,0	19,00
Tocantins	282	21,9	78,1	9,3	99,8	2,5	1,1	3,57
<b>Nordeste</b>	<b>11 104</b>	<b>37,0</b>	<b>63,0</b>	<b>15,6</b>	<b>84,7</b>	<b>30,3</b>	<b>0,6</b>	<b>1,70</b>
Maranhão	1 152	17,2	82,8	21,5	97,3	17,2	0,3	4,81
Piauí	555	7,7	92,3	12,5	99,6	25,2	1,3	11,99
Ceará	1 861	36,9	63,1	18,8	91,3	32,7	1,1	1,71
Região Metropolitana de Fortaleza	973	49,2	50,8	17,7	85,6	27,1	0,9	1,03
Rio Grande do Norte	656	23,9	76,1	8,1	98,2	6,3	0,4	3,18
Paraíba	869	48,5	51,5	13,6	89,3	15,9	0,2	1,06
Pernambuco	1 952	46,2	53,8	20,8	80,0	36,7	0,4	1,16
Região Metropolitana de Recife	1 090	40,3	59,7	18,0	80,7	35,9	0,2	1,48
Alagoas	610	17,2	82,8	16,9	88,7	23,1	0,3	4,81
Sergipe	474	53,6	46,4	11,5	92,2	23,8	0,3	0,87
Bahia	2 975	45,0	55,0	10,2	63,3	47,9	0,6	1,22
Região Metropolitana de Salvador	1 127	45,1	54,9	3,4	18,6	89,4	0,2	1,22
<b>Sudeste</b>	<b>23 439</b>	<b>82,6</b>	<b>17,4</b>	<b>20,4</b>	<b>56,2</b>	<b>46,8</b>	<b>0,4</b>	<b>0,21</b>
Minas Gerais	5 281	82,8	17,2	11,7	60,8	46,1	0,6	0,21
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 564	84,3	15,7	8,5	65,7	42,6	0,3	0,19
Espírito Santo	873	61,3	38,7	6,6	64,5	47,1	0,1	0,63
Rio de Janeiro	5 076	72,2	27,8	40,4	55,5	37,1	0,2	0,39
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	3 857	77,2	22,8	41,3	52,1	39,7	0,3	0,30
São Paulo	12 208	88,4	11,6	9,3	52,1	56,9	0,6	0,13
Região Metropolitana de São Paulo	5 956	83,3	16,7	5,3	52,4	59,9	0,1	0,20
<b>Sul</b>	<b>7 523</b>	<b>58,8</b>	<b>41,2</b>	<b>13,6</b>	<b>84,4</b>	<b>15,7</b>	<b>0,5</b>	<b>0,70</b>
Paraná	2 892	64,1	35,9	10,0	87,3	14,1	0,6	0,56
Região Metropolitana de Curitiba	944	83,3	16,7	7,2	87,3	16,2	0,5	0,20
Santa Catarina	1 636	53,5	46,5	17,2	84,9	13,9	0,1	0,87
Rio Grande do Sul	2 995	56,7	43,3	14,3	81,9	18,0	0,6	0,76
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 302	73,8	26,2	33,8	49,9	32,6	0,4	0,36
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3 713</b>	<b>38,9</b>	<b>61,1</b>	<b>16,2</b>	<b>89,9</b>	<b>14,4</b>	<b>0,2</b>	<b>1,57</b>
Mato Grosso do Sul	627	20,2	79,8	9,2	98,0	5,6	0,1	3,95
Mato Grosso	732	28,0	72,0	19,7	94,3	10,7	0,4	2,57
Goiás	1 649	33,6	66,4	18,4	90,3	12,1	0,2	1,98
Distrito Federal	705	79,1	20,9	11,6	43,3	73,9	0,0	0,26

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008.

(1) Inclusive os domicílios sem declaração de rendimento e sem rendimento. (2) Domicílios com condições simultâneas de abastecimento de água por rede geral, esgotamento sanitário por rede geral, lixo coletado diretamente e iluminação elétrica.

**Tabela 3.13 - Domicílios particulares permanentes urbanos, total e por acesso simultâneo a serviços e posse de bens duráveis, segundo as Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas - 2008**

Grandes Regiões, Unidades da Federação e Regiões Metropolitanas	Domicílios particulares permanentes urbanos			
	Total (1 000 domicílios)	Acesso simultâneo a serviços e posse de bens duráveis (%)		
		Por acesso a serviços de iluminação elétrica, telefone fixo, posse de computador, geladeira, TV em cores e máquina de lavar	Por acesso a serviços de iluminação elétrica, telefone fixo, Internet, posse de computador, geladeira, TV em cores e máquina de lavar	Pelo menos um morador com posse de telefone móvel
<b>Brasil</b>	<b>48 905</b>	<b>22,5</b>	<b>19,6</b>	<b>80,3</b>
<b>Norte</b>	<b>3 125</b>	<b>8,6</b>	<b>6,8</b>	<b>78,4</b>
Rondônia	327	7,7	6,6	80,9
Acre	152	8,1	7,4	84,2
Amazonas	643	14,1	10,3	79,9
Roraima	96	9,7	8,3	76,8
Pará	1 462	6,9	5,4	77,5
Região Metropolitana de Belém	547	13,5	11,4	85,9
Amapá	161	6,9	4,5	70,9
Tocantins	282	7,0	6,5	77,6
<b>Nordeste</b>	<b>11 104</b>	<b>8,3</b>	<b>7,3</b>	<b>73,2</b>
Maranhão	1 152	5,9	4,6	61,5
Piauí	555	5,1	4,2	68,2
Ceará	1 861	6,8	6,0	76,1
Região Metropolitana de Fortaleza	973	11,3	9,8	85,6
Rio Grande do Norte	656	9,8	8,7	76,1
Paraíba	869	7,5	7,1	73,8
Pernambuco	1 952	9,2	8,0	77,9
Região Metropolitana de Recife	1 090	14,0	12,2	85,8
Alagoas	610	6,3	5,6	68,8
Sergipe	474	10,8	9,3	84,3
Bahia	2 975	10,1	9,1	72,1
Região Metropolitana de Salvador	1 127	19,2	17,7	88,1
<b>Sudeste</b>	<b>23 439</b>	<b>29,6</b>	<b>25,9</b>	<b>81,2</b>
Minas Gerais	5 281	19,2	16,8	80,9
Região Metropolitana de Belo Horizonte	1 564	28,2	25,1	88,5
Espírito Santo	873	19,2	17,2	84,6
Rio de Janeiro	5 076	31,7	27,8	81,2
Região Metropolitana do Rio de Janeiro	3 857	34,3	30,2	81,7
São Paulo	12 208	34,1	29,8	81,1
Região Metropolitana de São Paulo	5 956	38,8	34,2	82,4
<b>Sul</b>	<b>7 523</b>	<b>28,8</b>	<b>25,2</b>	<b>85,2</b>
Paraná	2 892	29,0	25,3	82,0
Região Metropolitana de Curitiba	944	41,5	36,6	88,2
Santa Catarina	1 636	33,3	29,5	84,9
Rio Grande do Sul	2 995	26,3	22,8	88,3
Região Metropolitana de Porto Alegre	1 302	32,9	28,3	90,6
<b>Centro-Oeste</b>	<b>3 713</b>	<b>18,3</b>	<b>16,3</b>	<b>86,9</b>
Mato Grosso do Sul	627	14,7	12,8	88,5
Mato Grosso	732	12,4	11,3	84,9
Goiás	1 649	13,0	11,1	84,0
Distrito Federal	705	39,9	36,7	94,4

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2008.