

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE DIREITO

ALEX SANTOS MOURA DINIZ

DIREITO DE PROPRIEDADE: uma análise à luz dos princípios de Direito aplicáveis
no Direito Agrário.

São Luís
2016

ALEX SANTOS MOURA DINIZ

DIREITO DE PROPRIEDADE: uma análise à luz dos princípios de Direito aplicáveis
no Direito Agrário.

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Federal do Maranhão para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. MS.c. Lívia Maria da Graça Costa
Aguiar.

São Luís

2016

Diniz, Alex Santos Moura.

Direito de propriedade: uma análise à luz dos princípios de Direito aplicáveis no Direito agrário / Alex Santos Moura Diniz. – São Luís, 2016.

40f.

Monografia (Graduação) – Curso de Direito, Universidade Federal do Maranhão, 2016.

Orientador: Prof^a Msc. Lívia Maria da Graça Costa Aguiar

1. Reforma agrária. 2. Propriedade rural. I. Título.

CDU 347.243

ALEX SANTOS MOURA DINIZ

DIREITO DE PROPRIEDADE: uma análise à luz dos princípios de Direito aplicáveis
no Direito Agrário.

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de
Direito da Universidade Federal do Maranhão para
obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. MS.c. Lívia Maria da Graça Costa
Aguiar.

Aprovada em:

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a MS.c. Lívia Maria da Graça Costa Aguiar (Orientadora)
Universidade Federal do Maranhão

(Examinador 1)
Universidade Federal do Maranhão

(Examinador 2)
Universidade Federal do Maranhão

À minha mãe, aos meus irmãos e à minha esposa.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus por esta boa dádiva, pela sabedoria e paciência necessárias no decorrer do curso e principalmente na elaboração desta pesquisa acadêmica.

À minha família, sobretudo na pessoa de minha mãe, Maria Ferreira Santos, que soube suportar a minha ausência, quando estive empenhado nas atividades acadêmicas, pelo suporte educacional e por não me deixar desistir nos momentos de dificuldade.

À minha querida esposa, Odenira Diniz, por toda paciência e compreensão pelos momentos ausentes em que me dediquei à confecção deste trabalho.

À minha orientadora, Lívia Maria da Graça Costa Aguiar, pelo imprescindível subsídio metodológico ao longo desta jornada monográfica.

Aos amigos e amigas do decurso desta história, sem os quais seria impossível o perfeito desenvolvimento desta competência.

Enfim, a todo corpo docente que integra o Departamento do Curso de Direito da UFMA, pelos ensinamentos que levarei para toda a minha vida.

“O que existe e vive precisa ser cuidado para continuar a existir e a viver: uma planta, um animal, uma criança, um idoso, nosso planeta [...] A essência do ser humano reside no cuidado”

Leonardo Boff

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo discutir o conteúdo do direito fundamental à efetividade dos efeitos da titulação do direito de propriedade, vista sob a ótica dos princípios de Direito aplicáveis no Direito Agrário. A temática foi desenvolvida por meio da pesquisa bibliográfica e documental em obras clássicas e contemporâneas, bem como em matérias legislativas e jurisprudenciais relacionadas ao assunto. Inicia-se o trabalho pelo exame da assimilação do entendimento acerca de conceitos relacionados à propriedade pelo ordenamento civil-constitucional e sua consolidação jurisprudencial e doutrinária, em razão da transformação axiológica do direito de propriedade nas últimas décadas, frente à segurança alimentar e nutricional, bem como sua função social e o pertencimento coletivo. Em seguida, abordam-se os princípios de Direito aplicáveis no Direito Agrário, enfatizando algumas de suas definições na doutrina nacional, suas distinções básicas e os pressupostos para a obrigação de atendimento do interesse coletivo. Por último, levanta-se a questão das consequências da efetividade da titulação do direito de propriedade. Para tanto, analisam-se o papel do Ministério Público e de outras Instituições na garantia desse direito e o direito à terra, apontamentos sobre reforma agrária, política agrícola e, sobretudo, regularização fundiária.

Palavras-chave: Direito de propriedade. Área agrícola. Princípios. Titulação. Direito à terra. Segurança alimentar e nutricional. Reforma agrária. Política agrícola. Regularização fundiária.

ABSTRACT

This monograph aims to discuss the content of the fundamental right to the effectiveness of the effects of titling of property rights, seen from the perspective of law principles applicable in the Agrarian Law. The theme was developed through bibliographical and documentary research in classical and contemporary works, as well as legislative and jurisprudential matters related to the subject. Begins the work by examining the assimilation of understanding of concepts related to ownership by civil-constitutional and its jurisprudential and doctrinal consolidation, because of the axiological transformation of property rights in recent decades across the food and nutrition security as well as its social and collective belonging. Then address to the principles of law applicable in the Agrarian Law, emphasizing some of its definitions in national doctrine, their basic distinctions and assumptions for the service obligation of the collective interest. Finally it raises the question of the attainments of the effectiveness of the titration of property rights. Therefore, we analyze the role of the Public Ministry and other institutions in ensuring this right and the right to land, notes on agrarian reform, agricultural policy and, above all, land regularization.

Keywords: Property right. agricultural area. Principles. Titration. Land rights. food and nutrition security . Land reform. agricultural policy. Land regularization.

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	NOÇÕES GERAIS SOBRE PROPRIEDADE	13
1.1	Origem Histórica da Propriedade	13
1.2	Evolução e Conceito da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro	18
1.2.1	Evolução	18
1.2.2	Conceito	21
1.3	Caracteres da propriedade	25
2	PRINCÍPIOS DE DIREITO APLICÁVEIS NO DIREITO AGRÁRIO	27
2.1	Princípio da garantia do direito de propriedade	27
2.2	Princípio da função social da propriedade	29
2.3	Princípio da melhor distribuição da terra	34
2.4	Princípio de justiça social	35
2.5	Princípio da democratização da propriedade rural	36
2.6	Princípio da melhor produtividade	37
2.7	Princípio da prevalência do interesse público sobre o particular	38
2.8	Princípio da prevalência do interesse social sobre o individual	38
2.9	Princípio da indivisibilidade do módulo rural	39
2.10	Princípio da equidade	41
3	CONSECUÇÕES DA EFETIVIDADE DA TITULAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE	42
3.1	O Papel do Ministério Público na garantia desse direito	42
3.2	O direito à terra	42
3.3	Apontamentos sobre reforma agrária	44
3.4	Regularização Fundiária	46
	CONCLUSÃO	53
	REFERÊNCIAS	55

INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como escopo analisar tema de grande repercussão na área do Direito Agrário, qual seja a relevância da titulação do direito de propriedade, vista sob a ótica de princípios de Direito aplicáveis no Direito Agrário.

Tendo em vista também se tratar de um direito fundamental, no que se refere ao direito de propriedade, esta análise está dedicada, sobretudo, ao estudo da implementação de políticas públicas e na abertura de possibilidades de implementação de parcerias, fomentando o acesso ao trabalho, à renda, à moradia e à segurança alimentar e nutricional, de maneira sustentável, daí a evidência de quesitos de direitos sociais, apontamentos específicos dos direitos fundamentais.

Mais além, neste trabalho busca-se averiguar também a efetividade dos efeitos da titulação do direito de propriedade, vista sob a ótica dos princípios de Direito aplicáveis no Direito Agrário, através da verificação da aplicabilidade e eficácia das normas voltadas para assegurar tal direito, bem como através da análise de informações sociais que o justifiquem.

A temática foi desenvolvida por meio de pesquisa bibliográfica sobretudo em obras específicas da área do Direito Agrário, como também em matérias legislativas, jurisprudenciais e de *sites* institucionais. A formatação segue os padrões ABNT para monografia. O assunto é de ampla discussão tanto na doutrina quanto na jurisprudência e está longe de ser uma questão pacífica, principalmente devido à natureza dos interesses e valores que estão em jogo.

Os litígios rurais são marcados por grandes tensões, medo, violência da mais variada ordem e morosidade na resolução final dos mesmos, os quais inviabilizam soluções apenas pela via do Direito, exigindo-se cada vez mais o auxílio de outras ciências como Administração, Contábeis, Imobiliárias e História, que dispõem de ferramentas plausíveis para a resolução desses casos.

O direito de propriedade assumiu, ao longo dos séculos, diferentes feições até chegar à compreensão atual, vinculada ao cumprimento de uma função social. A propriedade era vista como um poder absoluto de alguém sobre uma coisa específica, ou seja, era considerada como um direito absoluto, perpétuo, oponível erga omnes e exclusivo de seu titular, que poderia dela dispor com toda plenitude. Essa concepção evoluiu em conjunto com a sociedade, que resgata cada vez mais a

compreensão da propriedade voltada ao interesse coletivo, dotando-a de um intrínseco papel social, mitigando, assim, seu caráter absoluto e passando por um processo histórico de relativização.

Assim o primeiro capítulo faz uma análise da evolução histórica dos problemas advindos do direito da propriedade, tendo em vista as profundas transformações sofridas pela noção de propriedade, a qual deixou de ser objeto de estudo somente dos civilistas, passando a ser também discutida em esfera constitucional e administrativa.

O segundo capítulo, por sua vez, expõe vários princípios de Direito aplicáveis no Direito Agrário dentre eles o princípio constitucional da função social da propriedade, fazendo um paralelo entre sua compreensão enquanto direito fundamental e princípio da ordem econômica. Não obstante, busca sedimentar a importância de sua aplicação em relação à propriedade urbana e à rural, trazendo elementos da legislação infraconstitucional, a exemplo do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Terra.

Já o terceiro e último capítulo trás à baila as conseqüências da efetividade da titulação do direito de propriedade em área agrícola, analisando o papel do ministério público na garantia desse direito, o direito à terra; tratando de apontamentos sobre reforma agrária, apontamentos sobre política agrícola; e, ao final, esclarecendo a denominação regularização fundiária e sua primordial necessidade para o desenvolvimento social.

Por fim, não obstante as controvérsias, a Constituição Federal, o Código Civil e a legislação especial, revelando o compromisso com a justiça social e com a democratização da propriedade, conferem um rol de direitos e garantias, que devem ser efetivados por todos, sobretudo pelas autoridades constituídas, mediante participação dos atingidos.

1 NOÇÕES GERAIS SOBRE PROPRIEDADE

1.1 Origem Histórica da Propriedade

Para uma compreensão dos problemas jurídicos advindos do direito da propriedade, é necessária uma análise de sua evolução histórica, tendo em vista as profundas transformações sofridas pela noção de propriedade, a qual deixou de ser objeto de estudo somente dos civilistas, passando a ser também discutida em esfera constitucional e administrativa.

Em face da organização social, da riqueza de recursos naturais e do sistema nômade, na era primitiva, existia apenas propriedade para as coisas móveis. Ela restringia-se aos utensílios de uso pessoal, em especial às peças de vestuário e aos instrumentos de caça e pesca. O solo, por sua vez, pertencia ao domínio comum, e sua utilização era permitida a todos os integrantes da família ou tribo.¹

É impossível determinar com precisão o período de surgimento da propriedade que é considerada uma das instituições mais antigas. No entanto, tem-se o Direito Romano como ponto inicial para o estudo de sua origem, como bem afirma César Fiuza:

As origens do instituto jurídico da propriedade, cientificamente sistematizado, se prende ao Direito Romano, que o definia como *ius utendi, fruendi et abutendi*, ou seja, *direito de usar; fruir e dispor*, em tradução livre. Mística, ligada a rituais religiosos, a propriedade do solo, por exemplo, só poderia ser adquirida por cidadãos romanos, e em solo romano. As razões se devem ao culto religioso dos mortos.²

Para Cretella Júnior, a ordem jurídica e econômica romana girava em torno da propriedade. Entretanto, não é prevista definição precisa do instituto, sendo a sua percepção intuída. Há a previsão do direito de gozar e dispor da coisa, que são os principais atributos do *dominium*.³

Nesse período, além da propriedade ser dotada de misticismo, imperava o individualismo. Nas terras distribuídas, anualmente, entre os germanos, o titular do

¹ DINIZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 105.

² FIUZA, César. *Direito Civil: curso completo*. 16^ª ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del rey, 2013, p. 954-955.

³ JUNIOR, J. Cretella. *Curso de direito romano*. 20. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

direito não era a pessoa física, mas a “*gens*” ou a família. Assim, a noção de propriedade privada estava implícita na própria religião, diferente dos dias atuais que estar fundamentada e regulamentada por meio de lei.

Entendimento semelhante é o de Fustel de Caulanges que diz:

A ideia de propriedade privada dos povos da antiguidade especialmente dos gregos e romanos estava extremamente interligada com a religião doméstica, visto que o Estado não era organizado, sendo a família a legítima proprietária do imóvel que constituía a casa, o túmulo de adoração e um pequeno campo para fazer o cultivo.⁴

Percebe-se que, inicialmente, a propriedade romana é considerada como direito absoluto, por ser oponível *erga omnes*, mas não se configura como um direito ilimitado, pois sofria limitações referentes ao interesse público e ao interesse privado dos vizinhos. Era um direito exclusivo, já que cada porção de terra poderia ter somente um proprietário; e perpétuo na medida em que eles não podiam conceber uma propriedade que só tivesse sido adquirida por um dado período de tempo a título provisório, ou condicionalmente. Destaca que, os Romanos não transformaram a sua concepção de propriedade em dogma paralisante: aceitaram, por exemplo, que se perdesse a propriedade em caso de abandono ou por confisco penal.⁵

No entanto, essa noção de propriedade se transforma, pois, acompanha as mudanças tanto cultural e política da sociedade da época, que começou a se expandir e a enfraquecer a visão familiar e religiosa do Império Romano, segundo o entendimento de José Cretella Júnior que aponta:

A Propriedade romana passa por uma evolução que vai da Propriedade caracterizada pela noção individualista até uma concepção marcada pelo caráter social. Destaca que o direito de Propriedade [...] sofreu inúmeras transformações no longo do período em que vigorou o Direito Romano, a partir da antiga concepção, poder ilimitado e soberano, profundamente individualista, até a concepção justinianeia, arejada por um novo e altruísta sentido social.⁶

⁴ CAULANGES, Fustel. *A cidade antiga*. São Paulo: Martins Claret, 2002, p. 10

⁵ CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função Social e Ambiental da Propriedade*. Momento Atual, 2003, p. 12

⁶ CRETILLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Romano*. 5 ed, Rio de Janeiro: Forense, 1973, pág. 153.

A queda do Império Romano do Ocidente (476 d.C.), considerada o momento inicial da Idade Média, trouxe consigo um novo modelo político, denominado sistema feudal. As invasões bárbaras e o declínio do Império Romano causaram modificações profundas no direito de propriedade vigente naquela época. Enquanto na Antiguidade Clássica do Direito Romano a propriedade era concebida como absoluta e individual, durante a Idade Média, caracterizada pelo feudalismo, essa ideia é abandonada em favor de uma visão coletiva.⁷

O feudalismo caracteriza-se pela forma não exclusiva de propriedade e pela sobreposição de direitos: de um lado, o senhor e de outro, o rendeiro. Mas o regime feudal se estende muito além de mera estruturação do uso da terra, e sua influência permeia toda a organização social e política da época.

Esse período tem como característica dominante a bifurcação do domínio. Nasce a possibilidade de se haver duas propriedades sobre o mesmo bem, ou seja, o titular do domínio (efetivo possuidor) que era o Senhor Feudal, o qual também era o proprietário da terra (beneficiário), já o usufrutuário era o vassalo. Esta concessão da terra era feita em troca de fidelidade e de certos serviços por parte do Senhor Feudal, a uma outra pessoa chamada Vassalo, que adquire sobre a terra assim concedida um direito real *sui generis*.

Para Orlando Gomes sobre a propriedade medieval existe uma concorrência de proprietários, afirmando ainda:

A propriedade medieval caracteriza-se pela quebra desse conceito unitário. Sobre o mesmo bem, há concorrência de proprietários. A dissociação revela-se através do binômio domínio eminente + domínio útil. O titular do primeiro concede o direito de utilização econômica do bem e recebe, em troca, serviços ou rendas. Quem tem o domínio útil perpetuamente, embora suporte encargos, possui, em verdade, uma propriedade paralela.⁸

Assim, com o surgimento do feudalismo na Idade Média, o aspecto unitário, que predominava até então, perde espaço e dá lugar à propriedade. A

⁷ BARASSI, Ludovico. *Proprietà e comproprietà*. Milão, 1951.

⁸ GOMES, Orlando. *Direitos reais* (atualizado por Humberto Theodoro Junior), Rio de Janeiro, 2001, p. 97

autoridade nesta época era o senhor feudal, que detinha autonomia de administrar e de distribuir a terra a quem quisesse.⁹

Entretanto, com o passar dos anos se acentuou a tendência ao desaparecimento do sistema feudal, com a conseqüente eliminação das vantagens conferidas ao Senhor Feudal e dos encargos aos quais a terra estava ligada, devido à consolidação da propriedade livre e individual que caracterizaria o Direito Moderno.

Com o recrudescimento da Revolução francesa, eliminou-se a superposição dominial que havia no feudalismo, que foi extinto, retomando a ideia romanista de propriedade, marcada pelo aspecto absoluto e individualista. Esta fase perdura por muito tempo, até o aparecimento da Revolução Industrial e das correntes socialistas.¹⁰

O apogeu da burguesia – cujo poder econômico era crescente e que desenvolvia um papel fundamental na economia da época – a forte influência das ideias do iluminismo e o desenvolvimento da indústria e do comércio não fizeram outro que recuperar a concepção unitária (individual) da propriedade, que havia marcado o período romano.¹¹

O direito moderno é marcado pela concepção individualista, produto da exaltação das liberdades individuais e da mínima intervenção do Estado na organização social e a propriedade foi um dos núcleos essenciais das reformas trazidas pela Revolução Francesa, sendo profundamente marcada pela ideologia liberal disseminada pela Revolução. Dois traços do regime de propriedade pós-Revolução são marcantes: a extinção do regime feudal e dos encargos sobre a terra e a exaltação da concepção individualista da propriedade.

Conforme ensina-nos Fernanda de Salles Cavedon:

Este novo paradigma exaltava a racionalidade individual do ser humano, o universo visto como um mecanismo composto por partes individuais e regido por leis imutáveis. Como consequência do novo Paradigma, ocorre uma valorização do indivíduo e dos interesses individuais em detrimento da comunidade, que vai influenciar de forma decisiva toda a organização social, política e jurídica na Época Moderna. O Direito Moderno tem seu

⁹ CHEMERIS, Ivan. *A função social da propriedade: o papel do judiciário diante das invasões de terras*. São Leopoldo: Unisinos, 2003, p. 24.

¹⁰ *Ibidem*, p. 27.

¹¹ VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil - Direitos reais*. São Paulo, 2003, p. 98

marco histórico na Revolução Francesa de 1789, que traz modificações no contexto social, político e jurídico, marcado pela concepção individualista, produto da exaltação das liberdades individuais e da mínima intervenção do Estado na organização social.¹²

Nessa época, a propriedade se tornou um direito inviolável, com artigo previsto na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, documento resultante desta revolução. Na antiguidade, a propriedade é vinculada ao divino, e na modernidade, tem seu fundamento no reconhecimento pelo Estado, através de lei, na visão positivista. É levada à condição de direito fundamental no ideário liberal, em sintonia com o pensamento católico que a fez decorrer da natureza. Neste prisma, evolui e se consolida em sua dupla função de direito subjetivo e de instituto jurídico.¹³

A partir dessas ideias iluministas foi se formando uma concepção muito protecionista do direito de propriedade. Aos proprietários eram dadas armas para defender-se dos inimigos, identificados como sendo todos aqueles que não tinham alguma terra. Desse modo a liberdade se transformou em opressão, a igualdade em diversidade e a fraternidade em ódio.¹⁴

A configuração da propriedade passou por profundas modificações ao longo de sua evolução histórica, representada pelo entendimento desse instituto nas regras jurídicas do Direito Romano, do Direito Medieval, do Direito Moderno, marcado pelas transformações decorrentes da Revolução Francesa de 1789, e do Direito Contemporâneo, caracterizado por um novo sistema constitucional voltado para a realização da Justiça Social.

Assim, com o passar do tempo, a propriedade sofre lenta e gradual mudanças. Perde a sua conformação absoluta para assumir perfil mais brando, por influência do direito costumeiro e canônico. Passa a ser entendida como direito que acarreta obrigações, deveres morais.

¹² CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função social e ambiental da propriedade*. Florianópolis, 2003, p. 18

¹³ COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e Deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Brasília: Revista CJF nº. 3, 1997, p. 92-97.

¹⁴ PINHO, Ruy Rebello. *Evolução da propriedade privada*. In Revista Justitia, São Paulo, v. 23, 1958, p. 54

1.2 Evolução e Conceito da propriedade no ordenamento jurídico brasileiro

1.2.1 Evolução

Desde o descobrimento do Brasil, em 1500, até a criação do código civil de 1916, vigorou no país as ordenações do reino. Dessa forma, muitos costumes e leis adotados em Portugal foram trazidos para o nosso país, mas, em relação a algumas matérias, essas normas tiveram que ser adaptadas à realidade da colônia. Então, a ordem jurídica portuguesa encontrava-se nas ordenações de reino, que eram compreendidas nas ordenações Afonsinas, Manuelinas e Filipinas.

As ordenações Afonsinas, que vigoraram enquanto D. João I era o rei de Portugal, era composta por cinco livros. O direito de propriedade estava regulado no quarto livro, que tratava do Direito Civil. Logo no começo do século XVI, o reinado passou para D. Manuel e assim surgiram as ordenações Manuelinas. Esta manteve a mesma estrutura das ordenações Afonsinas, com cinco livros e, em relação à propriedade, não teve nenhuma mudança significativa. Enfim, as ordenações Filipinas surgiram com o domínio espanhol em Portugal e sua grande inovação a respeito da propriedade foi a punição daqueles que causavam grandes prejuízos à propriedade de outrem.

A primeira constituição brasileira que atribuiu base legal ao direito de propriedade foi a de 1824, a qual atribuiu ao instituto a sua plenitude e inviolabilidade, exceto quando o Ente Público ordenasse o seu uso, o que se faria mediante prévia indenização.

A Constituição Imperial Brasileira de 1824, influenciada pelas orientações liberais e individuais, garantia o direito da propriedade em toda a sua plenitude, nos mesmos moldes delineados na Declaração dos Direitos do Homem de 1789 e no Código de Napoleão.¹⁵

Para Simone Nunes Ferreira, a concepção clássica da propriedade contida no texto da Carta Imperial estava ligada à noção de um direito abstrato de caráter perpétuo, usufruído independentemente do exercício desse direito, sem possibilidade de perda pelo não-uso.¹⁶

A constituição republicana de 1891, em sua Seção II – Declaração de Direitos, no artigo 72 também garantia, em termos similares, o direito de

¹⁵ CAVEDON, Fernanda Salles. *Função social e ambiental da propriedade*, p. 62

¹⁶ FERREIRA, Simone Nunes. *Rev. Jur. Brasília*, v. 8, n. 83, p.180-192, fev./mar., 2007

propriedade, marcado pelo individualismo: “a Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade”.¹⁷

Com a Constituição Federal de 1934, surge algo novo, que não constava nas Constituições brasileiras anteriores, reconhecendo-se o direito individual, porém exigindo que esse direito atenda ao interesse coletivo. Conforme o artigo 113, inciso XVII, é garantido o direito de propriedade, “que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”. No entanto, a Constituição Federal de 1937 não trouxe nada novo quanto ao direito de propriedade de um ponto de vista social.¹⁸

A constituição de 1946, após a omissão da Carta de 1937, estabeleceu, de modo explícito, em seu artigo 147, que “o uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A Lei poderá, com observância do disposto no artigo 141, parágrafo 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos”. O preceito supra constitui um marco jurídico, porque prevê a desapropriação por interesse social e, sobretudo, aponta um norte à legislação infraconstitucional, no sentido de assegurar a justa distribuição e igual oportunidade de acesso à propriedade. Pela primeira vez, em nosso ordenamento, passou-se a exigir do proprietário não somente uma abstenção, um não-fazer, mas uma teia de atos positivos, concretos, de exploração econômica do imóvel rural. A propriedade passou a ser um direito-dever, em nosso direito positivo.¹⁹

A constituição de 1967, feita pelos militares na época do golpe militar no Brasil, elevou a função social à categoria de princípio. Foi a primeira vez que uma constituição falou expressamente sobre a função social da propriedade privada. Porém, o artigo servia somente como um incentivo para o proprietário usar sua propriedade da maneira mais proveitosa possível a ele e a sociedade.²⁰

Por fim, a Constituição de 1988 vem preconizar o direito à propriedade cujo conteúdo deve ser marcado pela função social. Esta Constituição reforçou o

¹⁷ Ibidem, op. cit.

¹⁸ CHEMERIS, 2003, p. 59

¹⁹ LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

²⁰ WALD, Arnold. *Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas*. 10 ed. São Paulo: revista dos tribunais, p.104

direito da propriedade condicionado ao exercício de sua função social, principalmente pelos artigos 5º e 170, expostos a seguir:

Art. 5º (...)

XXII- é garantido o direito de propriedade;

XXIII- a propriedade atenderá a sua função social

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;

A propriedade a partir da Constituição Federal de 1988 é amparada como direito fundamental, desde que cumprida sua função social, sendo esta a razão de ser de tutela e garantia da propriedade privada. A ordem constitucional jurídica reconheceu o exercício da propriedade no interesse do titular e também no interesse coletivo da sociedade, afastando-se da visão individualista e patrimonialista.²¹

A inserção da função social da propriedade no rol dos direitos e garantias fundamentais significa que a mesma foi considerada pelo constituinte como regra fundamental, apta a instrumentalizar todo o tecido constitucional e, por via de consequência, todas as normas infraconstitucionais, criando um parâmetro interpretativo do ordenamento jurídico. É interessante notar que a Constituição reservou à função social da propriedade a natureza de princípio próprio e autônomo.²²

No sistema jurídico contemporâneo, a propriedade resta positivada entre os direitos e garantias do cidadão, enquanto princípio jurídico de garantia de propriedade privada, e se relativiza diretamente por outro princípio jurídico, igualmente positivado, que é o de sua função social.²³

Saindo da esfera constitucional e partindo para a esfera civil, tem-se, na história do Brasil, o Código Civil de 1916, formulado no final do século XIX cuja fonte de inspiração foi o Código Civil francês conhecido como Código de Napoleão, que colocou a família, a autonomia de vontade e a propriedade privada individual como os pilares de sustentação da estrutura jurídica privada. Assim, o artigo 524 do

²¹ FIUZA, C.; FREIRE DE SÁ, M. F.; NAVES, B. T. O. *Direito Civil: Atualidades III – princípios jurídicos do direito privado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. Pag. 455

²² FIUZA, C.; FREIRE DE SÁ, M. F.; NAVES, B. T. O., op. cit., p. 456

²³ CHEMERIS, 2003, p. 61.

referido Código assegurou ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.²⁴

O atual Código Civil brasileiro, criado pela Lei n.º 10.406 de 2002, adotou os valores trazidos pela Constituição de Weimar de 1919 e é mais democrático e socializante, trouxe importantes inovações, dentre elas a redação do caput do artigo 1.228, que utiliza a expressão “o proprietário tem a faculdade”, trazendo mais técnica e adequação à concepção positivista da propriedade privada.²⁵

Assim, no sistema atual, portanto, a propriedade é relativa e dinâmica, não mais absoluta e estática. Visa à coletividade e o bem comum, prezando pelo princípio da função social da propriedade. Deste modo, o regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição Federal, que garante o direito de propriedade, desde que ele atenda sua função social.

1.2.2 Conceito

O conceito de propriedade é amplo, não existindo, portanto, uma única definição. Por isso, diversos doutrinadores abordam o assunto com o intuito de padronizar conceitualmente este instituto, dentre eles Hely Lopes Meirelles, que ensina:

A propriedade é um direito individual por excelência, porém ela deixou de ser exclusivamente o direito subjetivo do proprietário para se transformar na função social do detentor da riqueza, ou seja, é um direito individual condicionado ao bem-estar da comunidade.²⁶

Já Luís da Cunha Gonçalves entende que “o direito de propriedade é aquele que uma pessoa singular ou coletiva efetivamente exerce numa coisa determinada em regra perpetuamente, de modo normalmente absoluta, sempre exclusivo, e que todas as outras pessoas são obrigadas a respeitar”.²⁷

Para uns o vocábulo vem do latim *proprietas*, derivado de *proprius*, designando o que pertence a uma pessoa. Assim, a propriedade indicaria, numa

²⁴ Ibidem, p. 59.

²⁵ TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, p. 6.

²⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p.596

²⁷ CUNHA GONÇALVES, Luís da. *Da Propriedade e da Posse*. Lisboa: Edições Ática, 1952

acepção ampla, toda relação jurídica de apropriação de um certo bem corpóreo ou incorpóreo. Outros entendem que o termo "propriedade" é oriundo de *domare*, significando sujeitar ou dominar, correspondendo à ideia de *domus*, casa, em que o senhor da casa se denomina *dominus*. Logo, "domínio" seria o poder que se exerce sobre as coisas que lhe estiverem sujeitas. Percebe-se que, no direito romano, a palavra *dominium* tinha um sentido mais restrito do que a "propriedade", indicando a primeira tudo que pertencia ao chefe da casa, mesmo que se tratasse de um usufruto, e tendo a segunda uma acepção mais ampla, abrangendo coisas corpóreas ou incorpóreas. Apesar da distinção que há entre esses dois termos, emprega-se, comumente, tanto o vocábulo "propriedade" como "domínio" para designar a mesma coisa, uma vez que entre eles não há diferença de conteúdo. Outrossim, o nosso Código Civil de 1916, em vários casos, empregou diferentemente essas palavras, o mesmo não fazendo o Código Civil vigente, que preferiu o termo *propriedade*.²⁸

O Código Civil brasileiro de 2002 não apresenta uma definição conceitual de propriedade, fazendo apenas uma descrição geral dos poderes do proprietário do qual se pode extrair algumas considerações do disposto no artigo 1.228, que prevê: "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".

Dessa forma, o legado deixado pelo ordenamento jurídico sobre propriedade acaba sendo interpretado pela doutrina, objetivando alcançar uma definição.

E a partir deste dispositivo muitos tentam estabelecer um conceito para a propriedade tendo como base os seus elementos constitutivos, os direitos de usar, gozar, dispor e reivindicar justamente a coisa.

Diante dos referidos elementos, Maria Helena Diniz, reduz a propriedade aos mesmos, expondo-os da seguinte forma:

O direito de usar da coisa é o de tirar dela todos os serviços que pode prestar, dentro das restrições legais, sem que haja modificação em sua substância. O direito de gozar da coisa exterioriza-se na percepção dos seus frutos e na utilização de seus produtos. É, portanto, o direito de explorá-la economicamente. O direito de dispor da coisa é o poder de

²⁸ DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas*. 27ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012, p. 128-129.

aliená-la a título oneroso ou gratuito, abrangendo o poder de consumi-la e o de gravá-la de ônus reais ou de submetê-la ao serviço de outrem. O direito de reivindicar a coisa é o poder que tem o proprietário de mover ação para obter o bem de quem injusta ou ilegítimamente o possui ou o detenha, em razão do seu direito de seqüela.²⁹

Segundo a concepção clássica, o direito de propriedade é aquele direito subjetivo do proprietário de usar, gozar e dispor da propriedade de forma absoluta.³⁰

Todavia, observa-se que nestas definições, há uma concentração do conceito de propriedade nos direitos inerentes ao proprietário. E tal conceito não se moldando mais aos ditames da modernidade, tendo em vista o paradigma do Estado Democrático de Direito. Este também é o entendimento de César Fiuza, que afirma:

O conceito de propriedade, como direito de usar, fruir, dispor e reivindicar, já não serve mais. Primeiro, por ser excludente. Enfoca-se apenas a pessoa do titular, excluindo-se a coletividade, o outro. Segundo, por trazer em si a ideia de algo absoluto, intocável. Na verdade, o conceito de propriedade não precisa e nem deve abandonar a ideia de situação ou relação jurídica, sob pena de se desumanizar. Historicamente, o abandono da ideia de pessoa, sujeito de direitos, titular de relações jurídicas, só levou a arbitrariedade e a regimes ditatoriais. Propriedade passa a ser, pois, a situação jurídica, consistente em relação entre o titular e a coletividade (não – titulares), da qual nascem para aqueles direitos (usar, fruir, dispor e reivindicar) e deveres (baseados na função social da propriedade). Para a coletividade também surgem direitos, que se fundamentam, em sua maioria na função social da propriedade, e deveres relativos aos direitos do titular. Em outras palavras, os não titulares devem respeitar os direitos do titular.³¹

Esses seus elementos constitutivos correspondem ao *jus utendi, fruendi e abutendi* e à *rei vindicatio* dos romanos. A propriedade não é a soma desses atributos, ela é direito que compreende o poder de agir diversamente em relação ao bem, usando, gozando ou dispondo dele.³² Esses elementos podem concentrar-se

²⁹ DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*. 11. ed. rev. aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 974.

³⁰ BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental da Propriedade Rural*. São Paulo: LTr, 1999, p. 73/74

³¹ FIUZA, C.; FREIRE DE SÁ, M. F.; NAVES, B. T. O. *Direito Civil: Atualidades III – princípios jurídicos do direito privado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. Pag. 454.

³² Caio Mário da Silva Pereira, *Instituições de direito civil*, Forense, 1978, v. 4, p. 90-1.

num só indivíduo, caso em que a propriedade é plena, ou desmembrar-se, quando se transfere a outrem um de seus atributos, como na constituição do direito real de usufruto, em que o proprietário tem o domínio eminente, embora o uso da coisa passe ao conteúdo patrimonial de outra pessoa, que terá o domínio útil. O proprietário poderá até perder a disposição do bem, por força de inalienabilidade oriunda de lei ou de sua própria vontade.³³

Uma melhor definição para propriedade seria conceituá-la como a situação jurídica consistente em uma relação dinâmica e complexa entre uma pessoa, o dono, e a coletividade, em virtude da qual são assegurados àquele os direitos exclusivos de usar, fruir, dispor e reivindicar um bem, respeitados os direitos da coletividade.³⁴

O *direito de usar* da coisa é o de tirar dela todos os serviços que ela pode prestar, sem que haja modificação em sua substância. O titular do *jus utendi* pode empregá-lo em seu próprio proveito ou no de terceiro, bem como deixar de utilizá-lo, guardando-o ou mantendo-o inerte. Usar do bem não é apenas retirar vantagens, mas também ter o bem em condições de servir. O *jus utendi* é o direito de usar a coisa, dentro das restrições legais, a fim de se evitar o abuso do direito, limitando-se, portanto, ao bem-estar da coletividade.³⁵

O *jus fruendi* exterioriza-se na percepção dos frutos e na utilização dos produtos da coisa. É o direito de gozar da coisa ou de explorá-la economicamente. Reforça esse atributo da propriedade o disposto no Código Civil no art. 92 – a existência do acessório supõe a do principal - e no art. 1.232 – o dono do principal sê-lo-á do acessório, pois "os frutos e mais produtos da coisa pertencem, ainda quando separados, ao seu proprietário, salvo se, por preceito jurídico especial, couberem a outrem"; é o que sucede no uso, na habitação, no usufruto, na locação e também no caso de posse, na hipótese do art. 1.214 desse mesmo diploma legal.

O *jus abutendi* ou *disponendi* equivale ao direito de dispor da coisa ou poder de aliená-la a título oneroso (venda) ou gratuito (doação), abrangendo o poder de consumi-la e o poder de gravá-la de ônus (penhor, hipoteca, servidão, etc.) ou de submetê-la ao serviço de outrem.

³³ Observações de Caio M. S. Pereira, op. cit., p. 91.

³⁴ FIUZA, César. Op. cit, p.952

³⁵ DINIZ, Maria Helena., Op. cit, p. 130.

E, finalmente, *rei vindicatio* é o poder que tem o proprietário de mover ação para obter o bem de quem injustamente o detenha, em virtude do seu direito de sequela, que é uma das características do direito real.³⁶

Assim, a propriedade é a plenitude do direito sobre a coisa; as diversas faculdades, que nela se distinguem, são apenas manifestações daquela plenitude. Entre a propriedade e os direitos reais sobre coisa alheia, há uma relação de tal ordem que estes são projeções daquela, que não perde nenhuma de suas características pelo fato de se constituírem os demais.

1.3 Caracteres da propriedade

Ante todas as ideias aqui expendidas pode-se atribuir, num certo sentido, ao direito de propriedade, *caráter absoluto* não só devido a sua oponibilidade *erga omnes*, mas também por ser o mais completo de todos os direitos reais, que dele se desmembram, e pelo fato de que o seu titular pode desfrutar e dispor do bem como quiser, sujeitando-se apenas às limitações impostas em razão do interesse público ou da coexistência do direito de propriedade de outros titulares (CC, art. 1.228, §§ 1º e 2º).³⁷

Claro está que o seu caráter absoluto não se apresenta com a feição que revestia no direito romano, devendo ser entendido dentro do âmbito em que a norma jurídica permite seu movimento e desenvolvimento. É nesse sentido que deve ser entendido o art. 1.231 do Código Civil pátrio, ao prescrever que a "propriedade presume-se plena e exclusiva, até prova em contrário", cabendo ao contestante o ônus da prova de não ser a propriedade absoluta, por existir alguma limitação legal em prol daquele que a alega.³⁸

Esse mesmo dispositivo legal nos dá o outro caráter do domínio: sua *exclusividade*, em virtude do princípio de que a mesma coisa não pode pertencer com exclusividade e simultaneamente a duas ou mais pessoas. O direito de um sobre determinado bem exclui o direito de outro sobre o mesmo bem. Convém

³⁶ Daibert, *Direito das coisas*, 2. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1979, p. 154; ADCOAS, 1983, ns. 90.935, 90.287 e 90.538; Bol. AASP, 1396:137; EJSTJ, 13:145; Ciência Jurídica, 71:136; RTJ, 99:804; RT, 779:298, 762:234.

³⁷ BARROS MONTEIRO, W. *Curso de Direito Civil*. São Paulo, Saraiva, 1978. v. 3, p. 89-90; Bonfante, *Corso di diritto romano*, v. 2, p. 199; Orlando Gomes, *Direitos reais*, 6. ed., Forense, 1978, p. 99.

³⁸ SERPA LOPES. *Curso de direito civil*. 2. ed. Freitas Bastos, v. 6, p. 251-2.

esclarecer que no caso do condomínio não desaparece essa exclusividade, porque os condôminos são, conjuntamente, titulares do direito. O condomínio implica uma divisão abstrata da propriedade, pois cada condômino possui uma quota ideal do bem.³⁹

Em razão da sua natureza de direito real, exclusivo é o domínio porque o direito de seu titular é exercido sem concorrência de outrem, podendo excluir terceiros da utilização da coisa, manifestando-se, assim, a oponibilidade *erga omnes* como um atributo da exclusividade.⁴⁰ A *plenitude* da *propriedade* decorre da liberdade que o proprietário tem de usá-la como lhe aprouver, acatando as restrições legais, evitando a sua utilização abusiva e atendendo à sua função socioeconômica.

A característica da *perpetuidade* do domínio resulta do fato de que ele subsiste independentemente de exercício, enquanto não sobrevier causa extintiva legal ou oriunda da própria vontade do titular⁴¹, não se extinguindo, portanto, pelo não uso.

Tal perpetuidade não significa que um bem deve pertencer sempre ao mesmo titular, visto que os homens duram, em regra, menos do que os bens de que são donos. Compreende sua perpetuidade a possibilidade de sua transmissão, que é até um dos meios de tornar durável a propriedade, por um lapso de tempo indefinido, uma vez que o adquirente é o sucessor do transmitente, a título singular ou universal, recebendo todos os seus direitos sobre a coisa transmitida.⁴²

A estes caracteres Orlando Gomes⁴³ acrescenta o da elasticidade, pois o domínio pode ser distendido ou contraído, no seu exercício, conforme lhe adicionem ou subtraíam poderes destacáveis.

³⁹ Almachio Diniz, *Direito das coisas*, p. 94; Silvio Rodrigues, *Direito Civil*, 2. ed., São Paulo, Max Limonad, p. 98; Gustavo Tepedino, *Multipropriedade imobiliária*, São Paulo, Saraiva, 1993.

⁴⁰ W. Barros Monteiro, op. cit., p. 90; Silvio Rodrigues, op. cit., p. 96; Serpa Lopes, op. cit., p. 254.

⁴¹ W. Barros Monteiro, op. cit., p. 90; Silvio Rodrigues, op. cit., p. 98.

⁴² Cunha Gonçalves, *Tratado de direito civil*, 2. ed., v. 11, t. 1, n. 1.646.

⁴³ Orlando Gomes, *Alienação fiduciária em garantia*, 4. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1975, p. 100.

2 PRINCÍPIOS DE DIREITO APLICÁVEIS NO DIREITO AGRÁRIO

2.1 Princípio da garantia do direito de propriedade

Princípio da Garantia do Direito de Propriedade (art. 5º, XXII, CF/88): a propriedade é direito e garantia fundamental do cidadão e revela a opção política do estado brasileiro, assegurando-se a propriedade como condição de vida e desenvolvimento do proprietário da terra e da sociedade.

Em sintonia com o referido art. 5º, XXII da Constituição Federal é garantido o direito de propriedade, mas de forma a que se atenda sua função social. Neste sentido assevera Paulo Torminn Borges:

Proprietário, sim: proprietário com titularidade garantida; proprietário com direitos assegurados; mas proprietário com deveres sociais, justamente pelo fato de ser proprietário.⁴⁴

Inicialmente o direito de propriedade foi concebido como direito absoluto, natural e imprescritível (Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789), seja como uma relação entre uma pessoa e uma coisa, seja como entre um indivíduo e um sujeito passivo universal, dentro da visão civilista. Predomina atualmente o entendimento de que a propriedade compreende um complexo de normas jurídicas de direito privado e de direito público, cujo conteúdo é determinado pelo direito positivo.

Ao estabelecer o constituinte (art. 5º, *caput, in fine*) que a propriedade constitui uma garantia inviolável do indivíduo, elevou-se a instituição da propriedade à condição de garantia fundamental. Contudo, a posição da garantia fundamental da propriedade no texto constitucional não deve ser interpretada necessariamente como uma matéria restrita à esfera privada.

No inciso XXII, no mesmo dispositivo, declara que "é garantido do direito de propriedade", e, logo mais, "a propriedade atenderá a sua função social". A

⁴⁴ BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do direito agrário*, p. 9.

propriedade não pode ser mais vista como um direito estritamente individual nem como uma instituição de direito privado.

No capítulo que se refere aos "princípios gerais da atividade econômica", a Constituição assim estatui:

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:

I – *omissis*

II – propriedade privada;

III – função social da propriedade;

[...].

O direito de propriedade, sob o prisma privatista do Direito, como direito absoluto, com o evoluir dos tempos sofreu as mais reflexivas mutações, sendo relativizado, a exemplo da Constituição de 5/10/1988, que lhe assentam sob os auspícios da função social que for emprestada à propriedade, bastando, para a sua desconsideração, que o proprietário descumpra o seu dever fundamental de dar à terra a sua função social, eis que, a cuja legitimidade, para o exercício dos direitos decorrentes da propriedade, reside na conjugação entre os *interesses do proprietário* e o *interesse da sociedade* em que vive.

Fábio Konder Comparato⁴⁵ explicita, em síntese substancial, com toda eloquência:

A propriedade privada foi concebida, desde a fundação do constitucionalismo moderno, como um direito humano, cuja função consiste em garantir a subsistência e a liberdade individual contra as intrusões do Poder Público. Sob esse aspecto, reconheceu-se que ao lado do direito de propriedade havia também um direito à propriedade. A evolução socioeconômica contemporânea estendeu o conceito constitucional de propriedade privada, bem como alargou funcionalmente o instituto. Doravante, a proteção da liberdade individual e do direito de subsistência já

⁴⁵ COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos humanos: conquistas e desafios*.

não dependem, unicamente, da propriedade de bens materiais, mas abarcam outros bens de valor patrimonial, como os direitos trabalhistas e previdenciários. Por outro lado, o Direito contemporâneo passou a reconhecer que todo proprietário tem o dever fundamental de atender à destinação social dos bens que lhe pertencem. Deixando de cumprir esse dever, o Poder Público pode expropriá-lo sem as garantias constitucionais que protegem a propriedade como direito humano. Ademais, perde o proprietário, em tal hipótese, as garantias possessórias que cercam, normalmente, o domínio. No campo penal, a querela sobre a existência do crime de esbulho possessório deve ser julgada, também, à luz do dispositivo constitucional que impõe o dever de atender à função social da propriedade.

2.2 Princípio da função social da propriedade

Princípio da Função Social da Propriedade (art.5º, XXIII, c/c Art.186, CF/88): o direito de propriedade é assegurado desde que cumprida sua função social. Este ponto será abordado com maior profundidade nos comentários da legislação específica, mas por ora vale fixar a ideia de que “a propriedade obriga”, ou seja, o proprietário deve atingir determinadas finalidades econômicas, sociais e ambientais.

Segundo Benedito Ferreira Marques⁴⁶ o grande impulso à doutrina da função social da propriedade se deve a Duguit (Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito de Bordéus, na França) ao proferir palestra, em 1911, na Faculdade de Direito de Buenos Aires, na Argentina, posto que para ele "a propriedade não era um direito subjetivo, mas a subordinação da utilidade de um bem a um determinado fim, conforme o direito objetivo".

No Brasil o princípio da função social da propriedade é introduzido, na prática, a partir da Emenda Constitucional nº 10, de 19 de novembro de 1964 à Constituição de 1946.⁴⁷

No âmbito do Direito Comparado, assevera Octavio Mello Alvarenga:

A Constituição irlandesa, de 25/3/1942, determina no art. 10 que todas as riquezas naturais, incluindo o ar e todas as formas potenciais de energia,

⁴⁶ MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário brasileiro*, p. 50.

⁴⁷ FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário brasileiro*, p. 208.

dependem da jurisdição direta do Parlamento e do Governo. O art. 37 da Constituição turca, de 1960, ordena que a distribuição de terras não poderá ter por consequência diminuição alguma de riqueza florestal ou diminuição de qualquer outra riqueza da terra. No México, desde 5/2/1917, dispõe a Constituição que 'a nação terá, a qualquer tempo, o direito de impor à propriedade privada as modalidades que ditem o interesse público, tanto o de regular o aproveitamento dos elementos naturais susceptíveis de apropriação para fazer uma distribuição equitativa da riqueza pública e para cuidado de sua conservação'.⁴⁸

Como se pode observar em determinadas situações a presença da função social da propriedade confunde-se com a defesa do meio ambiente e das riquezas naturais; o que chama a atenção para o aspecto público da terra.

Uma das grandes questões acerca da função social está na sua vinculação ou não ao termo propriedade. Afinal, quem detém a função social, a terra ou a propriedade? No dizer de Alcir Gursen de Miranda⁴⁹ a função social é atributo da terra, senão vejamos:

Função social da terra, pode-se afirmar que constitui o princípio central do Direito Agrário, do qual a função social da propriedade da terra é um subtema, bem como todo e qualquer princípio ou instituto que tenha como objeto a terra.

A questão está parcialmente pacificada, nos termos do art. 4º, I, da Lei nº 8.629/93, que define o imóvel rural pela sua destinação. Nesse sentido, a função social da propriedade – aplicada ao imóvel rural – tem o caráter de regularização econômica e ambiental do uso da terra, numa perspectiva de bem estar social. Se analisarmos o art. 2º, § 1º do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) e o art. 186 da Constituição Federal de 1988 observaremos profunda identidade entre a redação de ambos; enfatizando-se a necessidade de simultaneidade no cumprimento das medidas ali elencadas para que se considere cumprida a função social da propriedade.

Mas qual o conteúdo do dever fundamental ligado à função social da propriedade? A Constituição brasileira, especificamente em relação à propriedade

⁴⁸ ALVARENGA, Octávio Melo. *Política é direito agroambiental*, p. 117.

⁴⁹ MIRANDA, Alcir Gursen. *Teoria de Direito Agrário*, p. 84.

rural e à propriedade do solo urbano, explicita-o como sendo a adequada utilização dos bens, em proveito da coletividade. O art. 182, § 2º dispõe:

a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor.

Sendo que uma lei específica poderá exigir do proprietário de terreno não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, incluído em área abrangida pelo plano diretor, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação sucessiva de três sanções (§4º). No art. 186, dispõe-se que:

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.

Como se vê, em ambas as disposições a Constituição convoca o legislador para definir o conteúdo da função social da propriedade. À falta de específica lei reguladora, estarão os proprietários dispensados de dar cumprimento à norma constitucional? De modo nenhum. Como foi salientado, os deveres fundamentais contrapõem-se, logicamente, aos direitos fundamentais (*Ius et obligatio correlata sunt*).

A existência de alguém como sujeito ativo de uma relação jurídica implica, obviamente, a de um sujeito passivo, e vice-versa. Não se pode, pois, reconhecer que alguém possui deveres constitucionais, sem ao mesmo tempo postular a existência de um titular do direito correspondente. Em consequência, quando a Constituição reconhece que as normas definidoras de direitos fundamentais têm aplicação imediata, ela está implicitamente reconhecendo a situação inversa; vale dizer, a exigibilidade dos deveres fundamentais é também imediata, dispensando a intervenção legislativa. É claro que o legislador pode, nesta matéria, incorrer em

inconstitucionalidade por omissão, mas esta não será nunca obstáculo à aplicação direta e imediata das normas constitucionais.

Segundo Eros Roberto Grau (1990: 247), enquanto a propriedade é encarada como instrumento, como uma garantia da subsistência individual e familiar, tem uma função individual, isenta da função social, limitada tão somente pelo poder de polícia estatal, que estaria relacionada com o art. 5º, inciso XXII, da Carta Magna. Estando a propriedade relacionada com os bens de produção, teríamos não um direito de propriedade, mas uma propriedade-função, perdendo sua condição de direito e passando a de dever, estando assentada no texto constitucional no art. 170, inciso III, da Constituição. Lembra ainda o jurista (Grau, 1990: 247):

[...] quanto à inclusão do princípio da garantia da propriedade privada dos bens de produção entre os princípios da ordem econômica, tem o condão de não apenas afetá-los pela função social – conúbio entre os incisos II e III do art. 170 – mas, além disso, de subordinar o exercício dessa propriedade aos ditames da justiça social e de transformar esse mesmo exercício em instrumento para a realização do fim de assegurar a todos existência digna.

Não há, segundo Eros Roberto Grau (1990: 244), possibilidade em se considerar o princípio da função social da propriedade como elemento isolado da propriedade privada, pois afinal, a "alusão à função social da propriedade estatal qualitativamente nada inova, visto ser ela dinamizada no exercício de uma função pública".

O texto constitucional de 1988 positivou a união indissociável entre a propriedade e a sua função social, arrolando este direito dentre os direitos e garantias individuais fundamentais no art. 5º, inc. XXII e XXIII da Constituição Federal:

Art. 5º - (...)

XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá à sua função social;

Na atual ordem jurídico-constitucional, a função social é parte integrante do conteúdo da propriedade privada, a qual traduzir uma relação entre sujeito e

bem cujo exercício em prol da sociedade apresenta interesse público relevante. Isto é, produz um direito-meio, e não um direito-fim, não sendo garantia em si mesma, só se justificando como instrumento de viabilização de valores fundamentais, dentre os quais sobressai o da dignidade da pessoa humana.⁵⁰

Uma das grandes questões acerca da função social está na sua vinculação ou não ao termo propriedade.

A propriedade compreende, em seu conteúdo e alcance, além do tradicional direito de uso, gozo e disposição por parte de seu titular (direito-garantia), a obrigatoriedade do atendimento de sua função social, cuja definição é inseparável do requisito obrigatório do uso racional da propriedade e dos recursos ambientais que lhe são integrantes. O proprietário (pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado), como membro integrante da comunidade, se sujeita a obrigações crescentes que, ultrapassando os limites do direito de vizinhança, no âmbito do direito privado, abrange o campo dos direitos da coletividade, visando ao bem-estar geral, no âmbito do direito público⁵¹.

Assim, a função social da propriedade – aplicada ao imóvel rural – tem o caráter de regularização econômica e ambiental do uso da terra, numa perspectiva de bem-estar social. Se analisarmos o art. 2º, § 1º do Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64) e o art. 186 da Constituição Federal de 1988.

A referida Constituição, especificamente em relação à propriedade rural e à propriedade do solo urbano, explicita-o como sendo a adequada utilização dos bens, em proveito da coletividade, conforme dispõe o artigo 182, § 2º:

a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor.

⁵⁰ A expressão “relação” jurídica da propriedade também é cunhada por Gustavo Tepedino, em *Contornos constitucionais da propriedade privada*, in: Temas de Direito Civil, p.323. Sobre a questão, ver: DERANI, Cristiane. *A propriedade na Constituição de 1988 e o conteúdo da “função social”*. In: Revista de Direito Ambiental. São Paulo: RT, jul-set 2002, v.27. Também: COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Disponível em: <http://www.cjf.gov.br/revista/numero3/artigo11.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2015. Ainda: FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin. *A propriedade no Direito Ambiental*. Rio de Janeiro: ADCOAS, 2004, p. 82-85.

⁵¹ CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Questão constitucional: propriedade, ordem econômica e dano ambiental. Competência legislativa concorrente*. In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993, p.118.

Sendo assim, uma lei específica poderá exigir do proprietário de terreno não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, incluído em área abrangida pelo plano diretor, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de aplicação sucessiva de três sanções como previsto no § 4º do art. 186 que diz:

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.

Como se vê, em ambas as disposições a Constituição convoca o legislador para definir o conteúdo da função social da propriedade. Ressaltando ainda, que a falta de lei reguladora específica, não dispensa os proprietários de dar cumprimento à norma constitucional, pois os deveres fundamentais contrapõem-se, logicamente, aos direitos fundamentais.

Portanto, a existência de alguém como sujeito ativo de uma relação jurídica implica, obviamente, a de um sujeito passivo, e vice-versa. Não se pode, pois, reconhecer que alguém possui deveres constitucionais, sem ao mesmo tempo postular a existência de um titular do direito correspondente. Desse modo, não há possibilidade em se considerar o princípio da função social da propriedade como elemento isolado da propriedade privada.

2.3 Princípio da melhor distribuição da terra

Acesso à propriedade da terra: segundo esse princípio a política da reforma agrária deve privilegiar a ocupação da terra por aqueles que querem produzir. Cabe ao Estado promover a expropriação das terras improdutivas e destiná-las aos que não possuem condições financeiras de adquiri-las.

O modelo de desenvolvimento das sociedades industrializadas é capaz de produzir enorme quantidade de riqueza, mas evidencia graves insuficiências

quando se trata de redistribuir equitativamente os frutos e favorecer o crescimento das áreas menos desenvolvidas.

Segundo o princípio da melhor distribuição a política da reforma agrária deve privilegiar a ocupação da terra por aqueles que querem produzir. Assim, cabe ao Estado promover a expropriação das terras improdutivas e destiná-las aos que não possuem condições financeiras de adquiri-las e queira produzir.

No entanto, este processo de concentração da propriedade da terra tem origens históricas diversas segundo as regiões. Pelo particular interesse que representa para a nossa reflexão, assinala-se que, nas áreas que foram sujeitas ao domínio colonial, a concentração da terra em propriedades de grandes dimensões desenvolveu-se sobretudo a partir da segunda metade do século passado, através da progressiva apropriação privada da terra, favorecida por leis que introduziram graves distorções no mercado fundiário.

Para que a terra seja efetivamente distribuída de forma mais igualitária, tem-se feito reforma agrária, que é um conjunto de medidas que busca promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e aumento de produtividade, conforme vem expresso no art. 1º, § 1º, do Estatuto da Terra que diz:

Considera-se Reforma Agrária o conjunto de medidas que visem a promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Entretanto, há muita dificuldade em compatibilizar a política agrícola e fundiária, muitas vezes devido a uma reforma agrária mal planejada e mal executada pelo Poder Público. Mas os obstáculos não devem parar a busca de uma divisão de terras mais justa.

2.4 Princípio de justiça social

Por ele o homem passa a ser o foco do Direito Agrário; tem por finalidade romper com estruturas injustas de posse da terra, reformulando-as constantemente, de forma a garantir o acesso à terra, renda e dignidade ao trabalhador rural.

A efetividade do princípio da função social no cenário brasileiro ainda permite construir outro princípio extremamente importante em razão da dimensão social, na riqueza formada pelos bens originários da terra.

Darcy Walmor Zibetti destaca:

A dimensão social, na riqueza formada pelos bens originados e propiciados pela terra que transcendem o aspecto pessoal, individual e particular para abranger o social, o coletivo e as necessidades de toda a população universal, mais a dimensão ecológica, que são as leis da natureza, em constante descoberta, obedecidas e aplicadas asseguram a vida e sobrevivência planetária, vegetal, animal e do homem que a integra.⁵²

Por isso, as desigualdades sociais devem ser administradas para que todos os cidadãos tenham oportunidades de ter posse de terras e dignidade.

Por este princípio, o Estado tem a obrigação de promover as reformas de base na política agrária para proporcionar aos homens do campo mais dignidade, mais cidadania, mais mercado de trabalho, melhor condição de vida com a distribuição da renda, que fazem parte dos fundamentos da ordem econômica. Sendo assim, a justiça social é toda iniciativa no sentido de melhorar a condição de vida das pessoas no uso e gozo de seus direitos fundamentais.

2.5 Princípio da democratização da propriedade rural

Este princípio indubitavelmente guarda íntima relação com o propósito deste trabalho monográfico, uma vez ser evidente a necessidade social de produção de alimentos, sobretudo no contexto contemporâneo em que se faz urgente a implementação da agricultura familiar e a plena realização municipalizada da segurança alimentar, e daí ser necessária a democratização da aquisição da propriedade para quem almeja a produção da terra, mas não teria de modo algum condições de adquiri-la.

⁵² ZIBETTI, Darcy Walmor. *Teoria tridimensional da função social da terra no espaço rural*. 1ª Ed. Curitiba: Juruá, 2005.

É nesta trilha que Antonio Moura Borges leciona:

Democratizar a aquisição da propriedade é torná-la ao alcance de quem pretende produzir e que não teria patrimônio para comprá-la no mercado comum. É aquele princípio que visa criar condições na Legislação Agrária para todos aqueles que desejarem adquirir terras para produzir, podendo ter o sonho realizado sem qualquer discriminação em face da condição social e econômica do pretendente. Basta habilitar como candidato à aquisição de uma parcela de terras para trabalhar dentro dos planos de assentamentos. A Lei Agrária confere a possibilidade de adquirir um pedaço de terras rurais para trabalhar, segundo os critérios seletivos da lei. Sabemos por ciência própria que a terra, devido ser uma eterna fonte de riqueza, sempre foi privilégio de poucos, geralmente de pessoas abastadas. Assim, devido a necessidade social de produção de alimentos, pensou o Legislador que deveria democratizar a propriedade colocando-a ao alcance de todos, tornando-a acessível àqueles de poucos recursos financeiros, mas que almejam produzir bens de consumo para o seu bem estar, de sua família, de seus empregados e da própria sociedade. O Estatuto da Terra criou as regras atinentes ao direito de preferência para escolha dos candidatos à concessão das parcelas.⁵³

2.6 Princípio da melhor produtividade

A política agrária deve privilegiar a produção da terra para atender as necessidades da sociedade, incentivando o uso da terra de maneira racional e adequada, mas sem deixar de cumprir com a função social da propriedade.

O princípio da melhor produtividade é ação da Política Agrária no sentido de fazer com que as propriedades rurais sejam racionais e adequadamente exploradas, mas respeitando a função social.

Segundo o entendimento de Antonino Moura Borges o princípio da melhor produtividade é ação da Política Agrária no sentido de fazer com que as propriedades rurais sejam racionais e adequadamente exploradas, mas respeitando a função social.⁵⁴

⁵³ BORGES, Antonio Moura. *CURSO COMPLETO DE DIREITO AGRÁRIO*. 4ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2012. Pag. 66-67.

⁵⁴ BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. Leme: Edijur, 2005.

Entende-se que há uma necessidade de mudança na política agrária, pois da forma que se encontra é praticamente impossível falar em uma função social digna.

Portanto, a Política Agrária, tem por objetivo buscar recursos econômicos de uma área improdutiva para dar incentivo à produção rural, levando ao aumento da produtividade, de alimentos e matérias primas destinadas a atender o abastecimento e o mercado de consumo.

2.7 Princípio da prevalência do interesse público sobre o particular

Princípio basilar do Direito Administrativo - embora a sua interpretação tenha se tornado cada vez mais relativizada -, significa que o interesse público, do Estado, da sociedade ou da coletividade deve prevalecer sobre interesses particulares quando tais interesses estiverem em conflito.

O legislador é destinatário da função social da propriedade porque este não pode conceder ao titular do direito de propriedade, através de normas infraconstitucionais, poderes extravagantes ou em contrário ao interesse social previamente tutelado.

Em referência à atividade judicante, o magistrado e os demais operadores jurídicos devem encarar a função social da propriedade como um "critério de interpretação e aplicação do direito, deixando de aplicar as normas que lhe forem incompatíveis"⁵⁵.

Visto isso, deve-se entender que a função social é um limite encontrado pelo legislador para delinear a propriedade, em obediência ao princípio da prevalência do interesse público sobre o particular, pois aquele representa a vontade da coletividade. Se a função social da propriedade não for cumprida, ficará sujeito o proprietário ao conteúdo do artigo 184 da Constituição Federal de 1988, qual seja, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária.

⁵⁵ GONDINHO, André Osório. *Função Social da Propriedade*. In Problemas de Direito Civil - Constitucional. Gustavo Tepedino (Coord.). Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 422.

2.8 Princípio da prevalência do interesse social sobre o individual

Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum (art. 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro).

Neste sentido, Antonio Moura Borges aduz:

Supremacia do interesse coletivo ou social é a que assegura a prevalência dos interesses difusos. É este princípio similar do antecedente, só que no caso em que o conflito de interesses se dá entre uma comunidade e um só indivíduo, o julgador atende o interesse coletivo. E.g. a desapropriação por interesse social. Este princípio tem respaldo no art. 5º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro em vigor. As leis agrárias que são inerentes aos fins do Estatuto da Terra sempre criam regras positivas de natureza *cogens*, isto é, aquelas de interesse social, como por exemplo nas questões que envolvem os contratos tipicamente agrários e as cláusulas proibitivas e irrenunciáveis, com finalidade de manter o equilíbrio das partes nas relações e negócios agrários.⁵⁶

Assim, é relevante o destaque que se faz quando há conflito de interesses entre um só indivíduo e uma comunidade na prestação jurisdicional o atendimento se dará em prol do interesse coletivo.

2.9 Princípio da indivisibilidade do módulo rural

O módulo rural deve ser a porção mínima de fracionamento de área de terra no território brasileiro.

No Brasil, módulo rural é uma unidade de medida agrária, expressa em hectares, que busca refletir a interdependência entre a dimensão, a situação geográfica e as condições de aproveitamento econômico do imóvel rural.

⁵⁶ BORGES, Antonio Moura. *CURSO COMPLETO DE DIREITO AGRÁRIO*. 4ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2012. Pag. 68.

O conceito de módulo rural deriva do conceito de propriedade familiar, que, nos termos do inciso II, do artigo 4º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), é entendida como:

o imóvel rural que, direta e pessoalmente, explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com ajuda de terceiros.

O módulo rural, calculado para cada imóvel a partir dos dados constantes no cadastro de Imóveis Rurais no SNCR (Sistema Nacional de Cadastro Rural) gerenciado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), é considerado como unidade de medida que permite estabelecer uma comparação mais adequada entre os imóveis rurais, pois leva em consideração outros atributos do imóvel, além de sua dimensão.

Módulo rural, de acordo com a legislação agrária brasileira, é a unidade de medida que serve para definir a quantidade mínima de terra admitida no imóvel rural, capaz de propiciar a uma família de porte médio condições de vida e de progresso social e econômico, não caindo no vício do minifúndio.

Ismael Marinho Falcão “é a interferência direta no direito de propriedade, não permitindo, por exemplo, a divisibilidade da propriedade em área inferior à do módulo da região”.⁵⁷

O conceito de módulo rural deriva do conceito de propriedade familiar, que, nos termos do inciso II, do artigo 4º da Lei nº 4.504/64 (Estatuto da Terra), é entendida como:

o imóvel rural que, direta e pessoalmente, explorado pelo agricultor e sua família, lhes absorva toda força de trabalho, garantindo-lhes a subsistência e o progresso social e econômico, com área máxima fixada para cada região e tipo de exploração, e eventualmente trabalhado com ajuda de terceiros.⁵⁸

⁵⁷ FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário Brasileiro*. Rio de Janeiro: Edipro, 1995.

⁵⁸ _____ . *Estatuto da Terra*. 13 ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 1997.

Portanto, a proibição de parcelamento do imóvel rural em área inferior à mínima estabelecida visa evitar a proliferação de áreas tidas como antieconômicas para efeito de exploração agropecuária, além de garantir a efetivação da destinação social do imóvel.

2.10 Princípio da equidade

A aplicação do princípio da equidade é inerente ao conceito da justiça que o direito se propõe a praticar. Enquanto que a lei generaliza, considerando todos iguais, a equidade preenche possíveis lacunas na lei que poderiam causar injustiças devido ao fato de as pessoas serem diferentes.

Assim dispõe a lei de bases do desenvolvimento agrário (Lei nº 86/1995, de 1 de setembro) a partir de seu art. 2º, que trata dos princípios gerais, notadamente na alínea *b*:

A política de desenvolvimento agrário obedece aos seguintes princípios gerais: [...] b) Princípio da equidade nas condições de produção no interior do espaço comunitário; [...].

A aplicação da equidade deve ter como base os princípios gerais do Direito, o bem comum, a moral social vigente e o regime político adotado pelo Estado. É a equidade que garante que o alcance da lei seja suficiente para que a justiça realmente se faça, de acordo com as especificidades que a lei não contempla.

Sem a presença da equidade no [ordenamento jurídico](#), a aplicação das leis criadas pelos legisladores e outorgadas pelo chefe do Executivo acabariam por se tornar muito rígidas, o que beneficiaria grande parte da população; mas ao mesmo tempo, prejudicaria alguns casos específicos aos quais a lei não teria como alcançar. Esta afirmação pode ser verificada na seguinte fala contida na obra "Estudios sobre el proceso civil" de Piero Calamandrei:

[...] o legislador permite ao juiz aplicar a norma com equidade, ou seja, temperar seu rigor naqueles casos em que a aplicação da mesma (no caso, "a mesma" seria "a lei") levaria ao sacrifício de interesses individuais que o legislador não pôde explicitamente proteger em sua norma. **CALAMANDREI, Piero. Estudios sobre el proceso civil. Tradução de Alexandre Corrêa.**

Buenos Aires: Editora Bibliográfica Argentina, 1961.

3 CONSEQUÊNCIAS DA EFETIVIDADE DA TITULAÇÃO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

3.1 O Papel do Ministério Público na garantia desse direito

O quesito se cinge à possibilidade, ou não, da legitimidade do Ministério Público para formular pretensão fundada no art. 1.228, §§ 4º e 5º, do Código Civil de 2002. Se a norma disciplinadora da expropriação é restritiva do direito fundamental de propriedade, seria juridicamente possível a iniciativa da denominada desapropriação privada pelo Ministério Público?

A resposta a essa inquietação pressupõe uma interpretação dissociada da mera reprodução mecânica do texto do art. 1.228, § 4º, do Código Civil. Seria necessário adaptar o texto normativo à realidade e às exigências da vida.

Já se entendeu que o “Ministério Público tem o poder-dever de atuar nas hipóteses de desapropriação, inclusive a indireta, que encerrem relevante interesse público, determinado pela natureza dos bens jurídicos envolvidos”.⁵⁹ A essencialidade e a indisponibilidade da moradia, por si só, justificam essa atuação.

3.2 O direito à terra

A Terra é um direito fundamental do homem. Para o homem garantir a vida, ele precisa da terra. A sobrevivência do homem depende do modo como este trata a terra e dela tira seu sustento. Para isso desde os primórdios da humanidade que o homem luta pelo acesso à terra.

No Brasil, as lutas e os movimentos sociais, que buscam conquistar o Direito à terra, ainda enfrentam muita violência social e institucional. Daí a necessidade de mecanismos de proteção e defesa no tocante à questão agrária no país, a exemplo do Estatuto da Terra e a Constituição federal.

⁵⁹ Enunciado proposto e aprovado na *IV Jornada de Direito Civil*. Cf. AGUIAR JUNIOR, Rui Rosado de (Org.). *Jornada de direito civil*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2007, Vol. II. p.624-625.

Estatuto da Terra – Lei No. 4.504/64 em seu artigo 2º afirma:

é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada pela sua função social, na forma prevista na 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 obrigações legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Ao tratar da propriedade no capítulo dos Direitos fundamentais das Pessoas – o art. 5º, inciso XXII, a Constituição federal estabelece o princípio que lhe garante a proteção do Estado jurisdição, qual seja, o cumprimento da função social.

A Constituição assegurou a todos, o acesso a propriedade, desde que a mesma cumpra certos requisitos para receber a proteção legal. Diz o art.5º, inciso XXII e XXIII:

(...)XXII – é garantido o direito de propriedade;

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.

Sobre o cumprimento da função social da propriedade, a Constituição Federal em seu art. 186 afirma:

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.

Ainda a respeito da função social da propriedade, o art. 184 estabelece:

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.

3.3 Apontamentos sobre reforma agrária

O bem-estar social é o escopo da *justiça social* a que se refere nossa Constituição (art. 160) e só pode ser alcançado através do desenvolvimento nacional⁶⁰.

Será justamente para proporcionar o bem-estar social e a justiça social, que o Estado moderno vai intervir na propriedade privada. A desapropriação por interesse social será aquela decretada para promover a justa distribuição da propriedade, ou para condicionar o uso desta ao bem-estar social. A primeira hipótese é a que nos interessa, pois se refere à reforma agrária sendo privativa da União⁶¹.

Construir um novo modelo de desenvolvimento sustentável no campo e promover uma reforma agrária tendo em vista a função social da propriedade. Esses são os princípios que norteiam as discussões dos fóruns e encontros realizados para lapidar questões acerca desse tema em todo o mundo.

O Brasil é um país com grande potencial para a atividade de agricultura, com terras férteis e mão-de-obra. No entanto, as terras brasileiras não estão distribuídas como deveriam. Por fatores históricos, esses imóveis ainda se concentraram em mãos de poucos, geralmente determinando-se o latifúndio monocultor. Esse talvez seja o principal problema da agricultura brasileira, com influência na oferta de empregos, na qualidade de vida no campo e atentadora à função social da propriedade.

⁶⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 10ª edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1984, p. 497.

⁶¹ MEIRELLES, Hely Lopes. *Op. cit.*, p. 505.

Marquesi⁶² acrescenta:

Saber como e por que essa minoria, e não outra, logrou assegurar para si o monopólio da terra é problema político, que se esgota na forma de dominação de poder. Os argumentos amiúde sustentados por certas ideologias, no sentido de o espaço físico ter sido conquistado pelo emprego da força ou ser fruto de privilégios, não afasta a constatação de que, no sistema de propriedade privada, haverá sempre uma minoria detentora dos meios de produção primária, vale dizer, os titulares do direito de propriedade.

O objetivo da reforma, a partir daqui o entendimento de sua conceituação, é desapropriar terras improdutivas (mediante indenização) e dividi-las para assentamento. Contudo, a desapropriação é um meio difícil, pois há, como visto acima, questões políticas que são empecilhos.

Quantidades absurdas de terra são passíveis de desapropriação no Brasil, pois são improdutivas. Havendo uma mudança significativa na divisão de terras no país, ter-se-á avanço em questões sociais e econômicas. A começar pelo aumento de produção agrícola. Isso representa maior exportação, transformando-se numa alternativa para alcançar o equilíbrio na balança comercial. Haveria geração de empregos, não só no ambiente rural, mas também nos grandes centros, pois a migração diminuiria. A qualidade de vida se elevaria, diminuiria a expansão de cortiços urbanos, além de outros problemas que poderiam ser sanados.

O interesse social está ao centro dessas relações entre maioria e minoria. Esta confere legitimidade ao direito de propriedade daquela, mas, em contrapartida, impõe e exige a observância de certas condições como as que compreendem no princípio da função social e econômica.

Segundo o artigo 16 do Estatuto da Terra:

A Reforma Agrária visa a estabelecer um sistema de relações entre o homem, a justiça social, o progresso e o bem estar do trabalhador rural e o desenvolvimento econômico do País, com a gradual extinção do minifúndio e do latifúndio.

⁶² MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos Reais Agrários & Função Social*. Ed. Juruá. 2001. p. 152.

Assim, entende-se a reforma agrária como instrumento através do qual o Estado, valendo-se da política de redistribuição da terra, visa ao incremento das riquezas produzidas no campo e à redução das desigualdades sociais, tendo como pano de fundo o respeito ao direito de propriedade e a observância de sua função social e econômica.

3.4 Regularização fundiária

Um cenário heterogêneo, criado em tempos remotos pela Coroa Portuguesa, demonstra a importância primordial da Regularização Fundiária, que é retratada na medida em que o cenário nacional, mediante a adoção de políticas públicas, que, ainda, se demonstram ineficazes para resolver a problemática decorrente desse contexto histórico colonial. Entendamos, com a independência no ano de 1822, e com a vigência do regime de posses, o Estado não oferecia mais as sesmarias. O Brasil não era povoado ainda, como tentativa de atrair olhares ao Brasil, o Imperador passou a oferecer terras para estrangeiros e para a formação de colônias militares. Como começou também a incentivar o legislador a criar leis para a instituição de propriedades.

De acordo com o autor Eduardo Espínola⁶³, como retrato da miscelânea existente no nosso país, temos a resposta das comunidades estrangeira à oferta da Coroa Portuguesa, a ideia de se ter uma pequena propriedade no Brasil, chamou a atenção de alemães e suíços.

Como essa colonização não se deu no Nordeste por motivo de que o clima que não era favorável à monocultura, foi oferecido as classes mais pobres vários privilégios e incentivos.

Foi necessária assim, a instituição da Lei de Terras em 1850, na qual as terras chamadas devolutas, após essa lei passaram a ser cedidas por títulos onerosos ou por forma de colônias estrangeiras.

⁶³ ESPÍNOLA, Eduardo. *Posse, propriedade, compropriedade ou condomínio*. Campinas, Bookseller, 2002, p. 163.

As terras que já possuíam sesmeiros, ou que já estavam sendo exploradas e apossadas, foram regularizadas, e as áreas restantes, não exploradas ou abandonadas, se tornavam pertencentes ao Estado, chamadas Devolutas, assim instituídas pela Lei 601/1850, colocando fim ao regime de posses.

Um marco importante na definição da propriedade territorial, foi a Lei 601, de 18 de setembro de 1850, regulada pelo decreto n. 1318, de 30 de janeiro de 1854, a qual tinha o objetivo central de demarcar as terras que estavam no domínio ou na posse de particulares, para que fossem excluídas essas propriedades e que pudesse ser aferido o que era terra de domínio público.

Neste período pode-se constatar o surgimento das Terras Devolutas, que de acordo com Jacy de Assis “se estabilizaram no domínio público por exclusão de reminiscência da ocupação e do domínio particular”.

E logo depois surgiu, durante o período da República, um novo documento legislativo que teve grande repercussão, o Estatuto da Terra, constante da Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964. Ela se caracterizava por fixar os princípios e as definições do direito agrário, e discorria sobre vários temas, entre eles a reforma agrária, fundiária e agrícola, zoneamento e cadastro de imóveis rurais, política de desenvolvimento rural, colonização, contratos agrários e etc. Este estatuto teve uma repercussão muito grande e posteriormente foi aperfeiçoado e ampliado por outras leis.

A importância da Regularização Fundiária se materializa e se concretiza na integração conjunta do poder público e dos movimentos sociais, que outorgam a esse instrumento regulador, o poder de inclusão social, mediante a legitimação da posse, cujo propósito é assegurar à população envolvida, a segurança jurídica da garantia Constitucional da propriedade, dando com isso, destinação social e conseqüentemente desenvolvendo a função social da propriedade Rural e Urbana.

Neste sentido, é adequado o entendimento formulado por Betânia Alfonsin, ao conceituar a Regularização Fundiária das populações urbanas, conceito

este que não diverge e/ou não encontra diferenças outras quando tratamos da Regularização Fundiária de Imóvel Rural. Vejamos:

Regularização fundiária é o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva a permanência das populações moradoras de áreas urbanas ou rurais ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação e uso do solo, implicando acessoriamente melhorias no ambiente do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária (ALFONSIN, 1997).

A regularização fundiária é a política pública que surgiu como resposta ao problema da falta de registro imobiliário em assentamentos e cidades no Brasil. Os direitos reais, como a propriedade, só são efetivos se registrados no Cartório de Imóveis. A título de exemplo, a compra e venda de uma casa só transfere a propriedade quando registrada em um Cartório de Registro de Imóveis.

A regularização fundiária começa e termina no Cartório de Imóveis. Começa com a verificação da situação do imóvel no Cartório de Registro de Imóveis e termina com o registro da situação real no Cartório por meio dos títulos de regularização. A lei nº 11.977, de 2009, define a regularização fundiária como o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, que visam a regularização de assentamentos irregulares e a titulação de seus ocupantes.

Com isso, fica garantido o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, é o conjunto de medidas que buscam a efetivação do direito à moradia por meio da segurança jurídica, que lhe é conferida pelo registro dos títulos de regularização no Cartório de Registro de Imóveis, garantindo, sobretudo, a moradia das famílias.

As medidas jurídicas englobam ações como: a regularização da base imobiliária, a regularização do parcelamento e a titulação dos moradores. Nas medidas urbanísticas e ambientais, tem-se o projeto de regularização fundiária. E como medidas sociais: a participação comunitária e o controle social.

É importante abordar o contexto legal da regularização fundiária. Na Constituição da República Federativa do Brasil temos a garantia do direito de

propriedade e que essa propriedade deverá ter sua função social⁶⁴. A Constituição também regula a USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO E CONCESSÃO DE USO (art. 183) e o DIREITO À MORADIA (art. 6º). Já no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.527/2001), temos:

no art. 4º alguns instrumentos jurídicos de regularização fundiária (art. 4º, V); e a regulamentação nos arts. 9º a 14 da USUCAPIÃO ESPECIAL DE IMÓVEL URBANO.

A Lei nº 11.952/2009 traz a regularização fundiária na Amazônia Legal, a qual tem alguns parâmetros diferentes de outras áreas do país. Temos também a Lei nº 11.977/2009, no seu capítulo III, que traz as normas gerais sobre a regularização fundiária. Na Lei nº 6.015/1973, que dispõe sobre os registros públicos, verificamos as normas referentes ao Registro no Cartório de Imóveis, as quais são muito importantes para o diálogo com os atores cartorários.

Frente ao problema da irregularidade fundiária no Brasil, faz-se necessário que o Governo Federal promova ações que fomentem a regularização fundiária. Mais além, faz-se necessário ações de outros entes federados como as dos Municípios.

É importante que o município estruture uma política municipal de regularização fundiária, remova obstáculos e omissões legais e normativas [licenciamento urbanístico e ambiental, tributação (ITBI e IPTU)] e promova um diagnóstico fundiário da situação do município, que se traduz pelo melhor conhecimento da dimensão jurídica da irregularidade fundiária, em termos qualitativos e quantitativos.

Ter um diagnóstico municipal, conhecendo melhor a dimensão jurídica da irregularidade fundiária e a formação de profissionais para a regularização fundiária, com equipes estruturadas para trabalhar no campo multidisciplinar da regularização fundiária, são questões extremamente importantes para uma política municipal de regularização fundiária.

Em se tratando dos dois tipos de regularização fundiária estabelecidos na Lei nº 11.977, temos: a regularização fundiária de interesse social e a regularização fundiária de interesse específico.

⁶⁴ Art. 5º, XXIII, CRFB.

A regularização fundiária de interesse social é a daquele assentamento irregular que é ocupado por população de baixa renda e cumpre um dos seguintes requisitos: ou é ocupado de forma mansa e pacífica há pelo menos 5 anos ou é caracterizado (demarcado) como Zona Especial de Interesse Social no plano diretor ou em lei municipal específica ou é declarado para interesse social para fins de regularização fundiária pela União, pelos Estados, Municípios ou Distrito Federal, no caso de áreas de um desses entes da federação, para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

A regularização fundiária de interesse específico é toda regularização fundiária que não é a de interesse social, ou seja, é uma classificação por exclusão.

Em termos de diagnóstico, temos a análise de algumas macroetapas da regularização fundiária; etapas importantes para um processo de sucesso na regularização fundiária.

Nesse diagnóstico, que tem como objetivo a caracterização do problema, é verificada a situação do assentamento, situação jurídico-fundiária da gleba, no Cartório de Registro de Imóveis, por meio de pesquisa dominial (registro de imóveis, órgãos patrimoniais), e checando se existem ações judiciais (possessórias, reivindicatórias, ações civis públicas), que discutem a posse daquele imóvel.

Verifica-se também como se deu a ocupação do imóvel, características da ocupação: forma de apropriação (ocupação espontânea ou organizada, data de ocupação, expectativas da comunidade...), pois o tipo de ocupação vai influenciar no título que será utilizado.

Por fim, é analisada a situação urbanística e ambiental do assentamento, por exemplo, pela caracterização da: tipologia (favela, loteamento irregular, conjunto habitacional, sedes/vilas/distritos); presença de infraestrutura (água, esgoto, sistema viário, energia elétrica, drenagem...); presença de situações de risco (escorregamento, solapamento, inundação...); e ocupação áreas ambientalmente frágeis ou protegidas.

Na regularização da base imobiliária, que tem como objetivo tornar a matrícula (assentamento imobiliário lastreado em algum título, disposição constitucional ou legal que assegure a origem do bem) apta para o registro do parcelamento/condomínio edilício, deve ser adequada, a partir do levantamento de campo, a situação descrita no Cartório de Registro de Imóveis à condição real do

imóvel, ou seja, deve ser adequada a matrícula à realidade, assim, a matrícula fica preparada para o registro do parcelamento.

O exposto indica a situação registraria (matrícula) compatível com a situação de fato (princípio da especialidade objetiva), é relevante observar os casos de dispensa de retificação apontados na Lei nº 6.015, art. 213, §11.

Na regularização do parcelamento, que tem como objetivo a individualização das matrículas dos lotes e unidades autônomas, deve ser: aberto matrícula para cada lote, para cada unidade imobiliária; registrado as áreas públicas; e aberto matrícula para cada área privada.

Observa-se também a necessidade aprovação do projeto de regularização fundiária, contando com o habite-se como requisito para averbação da edificação, incluindo condomínios edilícios; e mais uma vez observa-se a situação registraria (matrícula) compatível com a situação de fato (princípio da especialidade objetiva), é relevante notar os casos de dispensa de retificação apontados na Lei nº 6.015, art. 213, §11.

Já na titulação e registro, que têm como objetivo a constituição de direito real em favor dos beneficiários (ou compromisso de constituição), tem-se a elaboração e registro de um título jurídico, que vai conceder um direito para o morador do imóvel.

O título vai variar de acordo com as características do imóvel e do assentamento. Um exemplo, é o caso da concessão de direito real de uso, que pode ser utilizada para imóveis públicos, ou seja, o Poder Público emite um título, coleta as informações junto com assinaturas dos beneficiários e leva a registro do imóvel, logo depois fazendo a entrega para a população.

Vale salientar que a unidade imobiliária deve estar constituída, ou seja, matrícula do lote (com ou sem averbação da edificação) e/ou da unidade autônoma (condomínio edilício).

Outro destaque se faz para a escolha adequada do instrumento ao caso concreto, podendo ser propriedade plena, concessão de direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, cessão de posse, legitimação de posse, dentre outros. Consecutivamente fica refletida a legitimidade para titular ou outra solução (judicial).

Desde a regularização da base imobiliária fica caracterizado o processo de regularização fundiária, findando na titulação e registro.

Sendo assim, vamos ao detalhamento de cada etapa do processo de regularização fundiária: 1 – escolha do assentamento; 2 – diagnóstico; 3 – cartografia; 4 – poligonal; 5 – cadastro físico; 6 – limitantes; 7 – confrontantes; e 8 – equipamentos públicos.

Após a execução do diagnóstico no assentamento e a identificação das principais informações sobre a área, realiza-se a cartografia básica do assentamento. Essa cartografia vai delimitar uma poligonal do assentamento e já levantar algumas informações que serão necessárias para o cadastro físico, como: limites confrontantes, equipamentos públicos e outros.

Com a poligonal pronta, faz-se necessário verificar se o assentamento corresponde ao que está registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Caso negativo, é preciso realizar a regularização da base imobiliária, que pode consistir na retificação de uma matrícula, ou unificação, ou desmembramento, ou apuração de remanescente, dependendo do caso concreto.

Após a regularização da base imobiliária, tem-se o cadastro físico, por meio do qual é feita a identificação dos limites de todos os lotes e construções existentes na área. O levantamento do uso do solo também é relevante, como dizer se o imóvel é residencial, comercial, de serviço, industrial ou misto. Com o cadastro físico, parte-se para o cadastro social, por meio do qual são caracterizadas as condições socioeconômicas dos moradores e são coletadas toda a documentação.

Após o cadastro social, é necessário elaborar o projeto de regularização fundiária, no qual se tem a delimitação das áreas passíveis de consolidação, das áreas sujeitas a remoção, das áreas de reassentamento, do sistema viário, do sistema de áreas públicas e com todas essas informações, parte-se para a aprovação do projeto de regularização fundiária junto ao município.

Esse projeto vai dar origem ao parcelamento do solo, que deve ser aprovado pela prefeitura e após registrado no Cartório de Registro de Imóveis, abrindo matrícula para cada lote.

Por último, tem-se a assinatura dos títulos no Registro de Cartório de Imóveis e entrega desses títulos aos beneficiários. Permeando todas essas etapas, tem-se o trabalho social, que vai consistir em reunião de sensibilização, mobilização, comunicação, dando informações de todos os passos do processo de regularização fundiária, de todas as etapas, para que a população participe e se comunique com a equipe promotora da regularização.

CONCLUSÃO

No Estado Democrático de Direito, tem-se o dever de prestar garantias materiais, intervindo de forma positiva, inclusive, na ordem econômica, que tem como fim assegurar a todos a existência digna (art. 170, caput, Constituição Federal de 1988).

É o caso, por exemplo, do Estatuto da Terra, que estabeleceu, em seu art. 2º, §2º, o dever do Poder Público de criar condições de acesso do trabalhador à propriedade da terra e de zelar para que esta desempenhe sua função social.

Como o desenvolvimento do Brasil foi baseado na estrutura do latifúndio e da monocultura, a distribuição de riquezas e o combate às desigualdades se apresentam como grandes desafios para o Estado contemporâneo, que busca efetivar os direitos e garantias fundamentais aos cidadãos brasileiros.

Ao positivizar o princípio da função social da propriedade, o constituinte cria instrumentos para efetivar os objetivos fundamentais da Carta Política, que são construir uma sociedade livre justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promovendo o bem-estar de todos, sem discriminações (art. 3º, caput).

Nessa perspectiva, os arts. 5º, XXIII e 170, III, que normatizam a função social da propriedade, vinculam o exercício do direito de propriedade ao cumprimento dos objetivos supramencionados.

Assim, objetivando que a propriedade exerça de fato a sua função social, a própria Constituição traz meios para limitar o direito de propriedade, ou mesmo, para sancionar o proprietário que exerceu seu direito com a inobservância dos ditames da justiça social.

O descumprimento do estabelecido no art. 186, ou seja, da função social da propriedade agrária, pode ensejar, por exemplo, a desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, enquanto sanção ao proprietário.

Nesse contexto, tem-se a Regularização Fundiária, que é o conjunto de medidas judiciais/administrativas que tem como escopo e finalidade primordial a integração dos assentamentos irregulares ao contexto legal, quer das cidades, quer da zona rural.

Deste modo ao equipararmos a Regularização Fundiária Urbana ao contexto do Imóvel Rural, temos que: a Regularização Fundiária é o processo de

intervenção do Poder Público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) sob aspecto jurídico, físico e social, que objetivará a integração social das populações do campo, que, em desconformidade com a lei, detiver a posse ou títulos de áreas Rurais, que por motivos alheios a suas vontades, sejam declarados nulos, irregulares ou inexistentes, por consequência inevitável da implantação desordenada do sistema latifundiário que remonta desde os anos de 1530, com a implementação das chamadas Capitânicas Hereditárias e Sesmarias, e, que hoje, por muitas vezes é agravada pela adoção de políticas públicas que não estão em conformidade com a realidade histórica e cultural Brasileira.

A exemplo disso, calha exemplificar o que aconteceu com os imóveis localizados nas faixas de fronteira, cujos possuidores e proprietários deveriam entrar com pedido junto ao INCRA de ratificação de título de domínio até a data de 31 de dezembro de 2003, sendo assim, aqueles que não o fizeram poderão mediante propositura de medidas judiciais/administrativas, lograr êxito em sua regularização.

Assim e nesse contexto desordenado herdado do período colonial, a importância da Regularização Fundiária se traduz na necessidade histórica de se regulamentar a problemática advinda do sistema adotado pela Coroa Portuguesa quando da implementação das Capitânicas Hereditárias, e posteriormente da implementação das Sesmarias, que consistiam na entrega de grandes glebas pela Coroa Portuguesa a fim de assegurar o aproveitamento de terras.

Deste modo, a situação precária da realidade fundiária do Estado brasileiro, provém da problemática adotada pela Coroa Portuguesa, e que historicamente desdobrou-se nos choques de competência, na medida em que diversas regiões foram regularizadas por diversos órgãos, autarquias e colonizadoras, o que evidentemente resultou numa mistura de títulos, sesmarias, glebas e áreas indígenas.

REFERÊNCIAS

ALMACHIO DINIZ, *Direito das coisas*.

ALVARENGA, Octávio Melo. *Política e direito agroambiental*. 2. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1997.

BARASSI, Ludovico. *Proprietà e comproprietà*. Milão, 1951.

BARROS MONTEIRO, W. *Curso de Direito Civil*. São Paulo, Saraiva, 1978. v. 3.

BONFANTE, *Corso di diritto romano*, v. 2.

BORGES, Antonio Moura. *CURSO COMPLETO DE DIREITO AGRÁRIO*. 4ª ed. Campo Grande: Contemplar, 2012.

BORGES, Antonino Moura. *Curso Completo de Direito Agrário*. Leme: Edijur, 2005.

BORGES, Paulo Torminn. *Institutos básicos do Direito Agrário*. São Paulo. Ed. Saraiva. 1996.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. *Função Ambiental da Propriedade Rural*. São Paulo: LTr, 1999.

CAULANGES, Fustel. *A cidade antiga*. São Paulo: Martins Claret, 2002.

CAVEDON, Fernanda de Salles. *Função Social e Ambiental da Propriedade*. Momento Atual, Florianópolis, 2003.

CHEMERIS, Ivan. *A função social da propriedade: o papel do judiciário diante das invasões de terras*. São Leopoldo: Unisinos, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos e Deveres fundamentais em matéria de propriedade*. Brasília: Revista CJF nº. 3, 1997.

COMPARATO, Fábio Konder. *Direitos humanos: conquistas e desafios*. Coordenação Reginaldo Oscar de Castro. Brasília: Letraviva, 1999.

_____. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de Direito Romano*. 5 ed, Rio de Janeiro: Forense, 1973.

CUNHA GONÇALVES, Luís da. *Da Propriedade e da Posse*. Lisboa: Edições Ática, 1952.

CUNHA GONÇALVES, *Tratado de direito civil*, 2. ed., v. 11, t. 1, n. 1.646.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. *Questão constitucional: propriedade, ordem econômica e dano ambiental. Competência legislativa concorrente*. In: BENJAMIN, Antonio Herman (coord.). *Dano ambiental: prevenção, reparação e repressão*. São Paulo: RT, 1993.

DAIBERT, *Direito das coisas*, 2. ed., Rio de Janeiro, Forense, 1979, p. 154; ADCOAS, 1983, ns. 90.935, 90.287 e 90.538; Bol. AASP, 1396:137; EJSTJ, 13:145; *Ciência Jurídica*, 71:136; RTJ, 99:804; RT, 779:298, 762:234.

DINIZ, Maria Helena. *Código Civil anotado*. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

DINIZ, Maria Helena. *Código Civil Anotado*. 11. ed. rev. aum. e atual. São Paulo: Saraiva, 2005.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das Coisas*. 27ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

ESPÍNOLA, Eduardo. *Posse, propriedade, compropriedade ou condomínio*. Campinas, Bookseller, 2002.

_____. LEI No 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências* (ESTATUTO DA CIDADE). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. *Estatuto da Terra*. 13 ed. atual. ampl. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. LEI Nº 4.504, DE 30 DE NOVEMBRO DE 1964. *Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4504.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

FALCÃO, Ismael Marinho. *Direito Agrário brasileiro*. Bauru. Edipro, 1995.

FERREIRA, Simone Nunes. *Rev. Jur. Brasília*, v. 8, n. 83, fev./mar., 2007

FIUZA, César. *Direito Civil: curso completo*. 16º ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Del rey, 2013.

FIUZA, C.; FREIRE DE SÁ, M. F.; NAVES, B. T. O. *Direito Civil: Atualidades III – princípios jurídicos do direito privado*. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

GOMES, Orlando. *Direitos reais* (atualizado por Humberto Theodoro Junior), Rio de Janeiro, 2001.

GONDINHO, André Osório. *Função Social da Propriedade*. In *Problemas de Direito Civil - Constitucional*. Gustavo Tepedino (Coord.). Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

GUSTAVO TEPEDINO, *Multipropriedade imobiliária*, São Paulo, Saraiva, 1993.

JUNIOR, J. Cretella. *Curso de direito romano*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

LEI nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 24 ago. 2016.

_____. Lei Federal nº 11.326, de 24 de julho de 2006. *Estabelece as diretrizes para a formulação da Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11326.htm>. Acesso em: 29 jun. 2015.

LOUREIRO, Francisco Eduardo. *A propriedade como relação jurídica complexa*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MARQUES, Benedito Ferreira. *Direito Agrário brasileiro*. 2. ed., Goiânia: AB, 1998.

MARQUESI, Roberto Wagner. *Direitos Reais Agrários & Função Social*. Ed. Juruá. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 10ª edição, São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1984.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MIRANDA, Alcir Gursen. *Teoria de Direito Agrário*. Belém, 1989.

ORLANDO GOMES, *Alienação fiduciária em garantia*, 4. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1975.

ORLANDO GOMES, *Direitos reais*, 6. ed., Forense, 1978.

PEREIRA, Caio Mário da Silva. *Instituições de direito civil*, Forense, 1978, v. 4.

PINHO, Ruy Rebello. *Evolução da propriedade privada*. In Revista Justitia, São Paulo, v. 23, 1958.

_____. LEI Nº 8.629, DE 25 DE FEVEREIRO DE 1993. *Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8629.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. LEI Nº 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973. *Dispõe sobre os registros públicos, e dá outras providências*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015original.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. LEI Nº 11.977, DE 7 DE JULHO DE 2009. *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida*

Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. LEI Nº 11.952, DE 25 DE JUNHO DE 2009. *Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências.* Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11952.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

SERPA LOPES. *Curso de direito civil*. 2. ed. Freitas Bastos, v. 6.

SILVIO RODRIGUES, *Direito Civil*, 2. ed., São Paulo, Max Limonad.

TEPEDINO, Gustavo. *Temas de Direito Civil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

_____. LEI Nº 601, DE 18 DE SETEMBRO DE 1850. *Dispõe sobre as terras devolutas do Império (Lei de Terras)*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

_____. DECRETO Nº 1.318, DE 30 DE JANEIRO DE 1854. *Manda executar a Lei nº 601, de 18 de Setembro de 1850*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DIM/DIM1318.htm>. Acesso em: 25 ago. 2016.

VENOSA, Sílvio de Salvo. *Direito Civil - Direitos reais*. São Paulo, 2003.

WALD, Arnold. *Curso de direito civil brasileiro: direito das coisas*. 10 ed. São Paulo: revista dos tribunais.

ZIBETTI, Darcy Walmor. *Teoria tridimensional da função social da terra no espaço rural*. 1ª Ed. Curitiba: Juruá, 2005.

IV Jornada de Direito Civil. Cf. AGUIAR JUNIOR, Rui Rosado de (Org.). *Jornada de direito civil*. Brasília: Conselho da Justiça Federal, 2007, Vol. II.