

## A constitucionalização da propriedade e seus deveres sociais e ambientais no estado democrático de direito

*The constitutionalization of property and its social and environmental duties in a democratic state governed by the rule of law*

Emilly de Oliveira Silva<sup>1</sup>, Guerrison Araújo Pereira de Andrade<sup>2</sup>, Rogaciana de Almeida Borges Santos<sup>3</sup>, Francisco Ricardo Resende da Nóbrega<sup>4</sup> e Kaline Lima de Oliveira Moreira<sup>5</sup>

v. 13/ n. 4 (2025)  
Outubro/Dezembro

Aceito para publicação em  
26/12/2025.

<sup>1</sup>Graduada em Direito e Mestranda pela Universidade Federal de Campina Grande. Advogada. Pós-Graduada em Direito Previdenciário e Trabalhista pela OAB/ESA. ORCID: 0009-0009-4149-1372. E-mail: oliveiraemilly18@gmail.com;

<sup>2</sup>Doutor em Ciências Jurídicas pela Universidad Del Museo Social Argentino, Buenos Aires, Argentina. ORCID: 0000-0001-6989-5621. E-mail: guerrison.araujo@professor.ufcg.edu.br;

<sup>3</sup>Bacharela em Direito pela UFCG. Licenciatura Plena em Ciências Exatas e da Natureza pela UFCG. Especialista em Gestão Social: Políticas Públicas, Redes e Defesas de Direitos. Policial Penal da Colônia Penal Agrícola, Sousa, Paraíba. ORCID: 0009-0005-1733-5397. E-mail: rogacianaborges@gmail.com;

<sup>4</sup>Mestrando em Gestão e Sistemas Agroindustriais pela Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, Paraíba. ORCID: 0009-0008-7879-6260. E-mail: ricardoresendenutri@gmail.com;

<sup>5</sup>Professora, Advogada e Mestre em Gestão e Sistemas Agroindustriais pela Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, Paraíba. ORCID: 0009-0004-5190-7021. E-mail: kaline.limamoreira@uol.com.br.

<https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RDGP>

**RESUMO:** O presente artigo tem como objeto a constitucionalização do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, destacando o processo histórico e normativo que conduziu à superação da concepção liberal clássica, fundada na ideia de domínio absoluto, em favor de uma compreensão funcional vinculada a deveres sociais e ambientais. Nesse cenário, tem-se como pressuposto o fato que, no Estado Democrático de Direito, a propriedade possui feição relacional, condicionada à realização de interesses coletivos e à observância de valores constitucionais estruturantes. Levando isso em consideração, este trabalho analisa a evolução constitucional brasileira desde as cartas liberais do século XIX até a Constituição de 1988, mostrando como a função social da propriedade foi progressivamente incorporada ao texto constitucional, com avanços, recuos e consolidações. Outrossim, demonstra-se que a Constituição vigente confere densidade normativa plena à função social, integrando-a ao conteúdo do direito de propriedade no âmbito dos direitos fundamentais e na ordem econômica, urbana, agrária e ambiental. Nesse diapasão, a propriedade urbana é condicionada às diretrizes do planejamento municipal e ao atendimento das funções da cidade, enquanto a propriedade rural está submetida a critérios objetivos de aproveitamento, preservação ambiental e justiça social. Logo, é defendido que a dimensão ambiental amplia o alcance da função social, impondo ao titular deveres positivos de uso sustentável e de proteção dos recursos naturais, em consonância com o compromisso intergeracional consagrado na ordem constitucional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constitucionalismo brasileiro; Direitos fundamentais; direito de propriedade; Sustentabilidade; Função socioambiental.

**ABSTRACT:** The present article examines the constitutionalization of the right to property within the Brazilian legal system, highlighting the historical and normative process that led to the overcoming of the classical liberal conception, grounded in the idea of absolute dominion, in favor of a functional understanding linked to social and environmental duties. In this context, the study is based on the premise that, within the Democratic State governed by the rule of law, property assumes a relational character, conditioned by the pursuit of collective interests and by compliance with structuring constitutional values. Taking this into account, the article analyzes the Brazilian constitutional evolution from the liberal charters of the nineteenth century to the Constitution of 1988, demonstrating how the social function of property was progressively incorporated into constitutional texts, marked by advances, setbacks, and consolidations. Furthermore, it shows that the current Constitution confers full normative density upon the social function, integrating it into the very content of the right to property within the sphere of fundamental rights and within the economic, urban, agrarian, and environmental orders. In this framework, urban property is conditioned by municipal planning guidelines and by the fulfillment of the functions of the city, while rural property is subject to objective criteria of productive use, environmental preservation, and social justice. Accordingly, the article argues that the environmental dimension broadens the scope of the social function of property, imposing positive duties upon the owner regarding sustainable use and the protection of natural resources, in line with the intergenerational commitment enshrined in the constitutional order.

**KEYWORDS:** Brazilian constitutionalism; Fundamental rights; Right to property; Sustainability; Socio-environmental function.

## **1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS**

A propriedade privada possui relevância na estrutura jurídica ocidental, tendo sido historicamente associada à ideia de domínio pleno e à ampla liberdade de uso, fruição e disposição do bem. No constitucionalismo contemporâneo, entretanto, essa concepção foi progressivamente ressignificada, especialmente a partir da incorporação explícita de valores sociais e ambientais ao núcleo normativo do direito de propriedade.

No âmbito do Estado Democrático de Direito, a propriedade passou a ser juridicamente condicionada por deveres que se projetam para além da esfera patrimonial do titular, alcançando a coletividade e as gerações futuras. Nessa toada, esse movimento de constitucionalização imprimiu novas nuances ao instituto, exigindo uma leitura à luz da dignidade da pessoa humana, da justiça social e da proteção do meio ambiente.

Apesar da positivação constitucional desses deveres, ainda existe tensão entre a concepção clássica da propriedade, fortemente presente na prática jurídica e no discurso social, e a exigência de cumprimento de funções sociais e ambientais como limites internos ao direito.

Logo, o problema que se coloca está em compreender de que modo a constitucionalização da propriedade redefine seu conteúdo jurídico e impõe obrigações ao proprietário, superando a visão meramente defensiva do direito subjetivo e afirmando uma perspectiva funcional compatível com os fundamentos e objetivos do Estado Democrático de Direito.

Diante desse cenário, o objetivo deste artigo é analisar a constitucionalização do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, com ênfase na incorporação e na densificação de seus deveres sociais e ambientais, buscando demonstrar como tais deveres integram o próprio conteúdo do direito e condicionam seu exercício legítimo.

Para tanto, a pesquisa possui caráter bibliográfico e documental. No plano bibliográfico, realiza-se levantamento e exame da doutrina constitucional, civil-constitucional e juspublicista que trata da evolução histórica do direito de propriedade, da função social e da proteção ambiental, com especial atenção às contribuições teóricas que fundamentam a superação do modelo individualista e absolutista do domínio.

O recorte doutrinário compreende autores clássicos e contemporâneos, nacionais e estrangeiros, selecionados a partir de sua relevância para o debate sobre a constitucionalização da propriedade, a funcionalização dos direitos patrimoniais e a integração entre direitos individuais e interesses coletivos.

No plano documental, o estudo está concentrado na análise dos textos constitucionais brasileiros, desde as Constituições liberais do século XIX até a Constituição de 1988, com ênfase nas transformações normativas que culminaram na positivação da função social da propriedade.

Nesse ínterim, são examinados dispositivos constitucionais principais, especialmente aqueles relacionados aos direitos fundamentais, à ordem econômica, à política urbana, à política agrária e à tutela do meio ambiente, bem como normas infraconstitucionais que densificam esses comandos constitucionais, como o Estatuto da Terra e o Estatuto da Cidade.

Integra ainda o percurso metodológico a análise de precedentes jurisprudenciais selecionados, especialmente do Supremo Tribunal Federal, utilizados como parâmetro interpretativo para verificar a aplicação concreta da função social da propriedade e a consolidação de entendimentos acerca da relativização do domínio privado.

## **2 FORMAÇÃO HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO BRASIL**

A incorporação do direito de propriedade ao núcleo normativo constitucional brasileiro reflete um processo histórico-dogmático de transformação paradigmática, que substituiu a concepção tradicional, de natureza absoluta e individualista, por uma configuração funcional vinculada a valores de interesse coletivo e relevância social. Consoante os ensinamentos de Costa (1999, p. 13):

O princípio da função social da propriedade é uma limitação do direito de propriedade, no sentido de que compõe o próprio perfil desse direito (correspondendo à noção de Poder de Polícia em sentido amplo, na lição de Celso Antônio Bandeira de Mello). O proprietário deve usar e desfrutar do bem, exercendo esse direito em prol da coletividade.

Desde os primórdios constitucionais do Estado brasileiro, notadamente com as Constituições liberais de 1824 e 1891, observa-se uma influência direta do constitucionalismo francês de 1789 e do modelo norte-americano de 1787, nos quais a propriedade era alçada à condição de direito natural do indivíduo, concebido em sua extensão plena (Bercovici, 2005).

No contexto da formação do Estado liberal, a propriedade privada foi classificada como direito fundamental de primeira geração, associado aos valores de liberdade e segurança, sem condicionantes de ordem social (Bonavides, 2012). Sob o influxo das doutrinas liberais oitocentistas, tais ordenamentos tratavam a propriedade como prerrogativa subjetiva inviolável, mostrando a clássica cisão entre as esferas pública e privada (Marshall, 1950). Essa perspectiva absolutista, contudo,

passou a ser tensionada pelas transformações econômicas e sociais do século XX, bem como pela ascensão de correntes jurídicas preocupadas com a promoção da justiça distributiva (Sarlet, 2012; Barroso, 2013).

O marco inaugural dessa inflexão no ordenamento brasileiro se verificou com a promulgação da Constituição de 1934, concebida na esteira da Revolução de 1930, em consonância com tendências do direito constitucional comparado emergentes naquele momento histórico (Silva, 2014; Bercovici, 2005). A referida Constituição, influenciada por instrumentos normativos estrangeiros como a Constituição mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, esta última reconhecendo, em sua redação, que a propriedade acarreta deveres e deve ser exercida em conformidade com o bem comum (Gomes, 2018), inseriu de forma expressa o princípio da função social da propriedade. O artigo 113, inciso XVII, do texto constitucional de 1934 estabelecia que o direito de propriedade seria garantido, desde que seu exercício não contrariasse o interesse social ou coletivo, cabendo à lei regulamentar tal limitação (Assis, 2008).

Além de vedar o exercício da propriedade em desacordo com os fins sociais, a Constituição de 1934 admitiu a possibilidade de desapropriação por necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, mediante indenização justa e prévia (Silva, 2014). Essa disposição marcou uma inflexão normativa ao prever, pela primeira vez, que a propriedade privada deveria se submeter a finalidades de ordem pública, abrindo espaço para que interesses coletivos prevalecessem sobre a autonomia proprietária (Mello, 2015; Fachin, 1998). Tal concepção incorporou as teses de Léon Duguit, que desde o início do século XX defendia a funcionalização da propriedade, entendida como instrumento para a realização de objetivos coletivos (Gomes, 2018). A Constituição de 1934, nesse sentido, representou a introdução da constitucionalização material do direito de propriedade no Brasil, ao situá-lo no rol dos direitos e garantias fundamentais, mas já submetido à cláusula de sua função social (Barroso, 2013; Bercovici, 2005).

Se a propriedade privada e, sobretudo, o contrato, este último instrumento de excelência na composição dos interesses privados, devem desempenhar, dentro da leitura constitucional, uma função social, refrata, com maior veemência, o dever de a empresa igualmente observá-la (Arakaki; Ribeiro, 2022, p. 43).

Entretanto, esse avanço foi interrompido com o advento do Estado Novo, período marcado pela outorga da Constituição de 1937. O novo texto constitucional, de caráter autoritário e centralizador, manteve a proteção formal ao direito de propriedade, mas suprimiu a cláusula de função social, delegando à legislação ordinária a definição de seu conteúdo e de suas restrições (Silva, 2014;

Bastos, 1989). O artigo 122, inciso XIV, da Carta de 1937 assegurava a propriedade, ressalvadas as hipóteses de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, condicionadas ao pagamento de indenização prévia, ao tempo em que estabelecia que os limites e o conteúdo desse direito seriam fixados pelas leis que regulamentassem seu exercício. Tal estrutura normativa caracterizou uma desconstitucionalização parcial do direito de propriedade, que passou a depender da vontade legislativa e da atuação discricionária do Poder Executivo, centralizado na figura do Chefe do Governo (Comparato, 1999).

Durante a vigência da Constituição de 1937, o direito de propriedade retomou seu viés individualista, em contraste com os avanços que vinham sendo discutidos no plano internacional. Documentos como a encíclica *Quadragesimo Anno* (1931) e a Doutrina Social da Igreja Católica já defendiam a conciliação entre propriedade privada e bem comum, influenciando as teorias jurídicas da época (Bonavides, 2012; Canotilho, 2003). Ainda assim, no plano infraconstitucional, o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, conhecido como Lei das Desapropriações, disciplinou a intervenção estatal na propriedade privada por razões de utilidade pública, destacando a permanência, embora mitigada, do interesse público como justificativa legítima para a limitação do direito dominial (Meirelles, 2017).

A derrocada do Estado Novo e a redemocratização pós-1945 culminaram na promulgação da Constituição de 1946, que resgatou e aprofundou a perspectiva funcional do direito de propriedade, no contexto do que se passou a denominar de “Constituição Social de 1946” (Bercovici, 2005). O artigo 141, parágrafo 16, daquele diploma, restabeleceu a previsão de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, com indenização prévia, justa e paga em dinheiro, reafirmando o caráter condicionado do direito de propriedade (Silva, 2014; Bastos, 1989). Essa cláusula retomava os avanços de 1934, mas agora com maior proteção ao titular do bem, na medida em que exigia expressamente o pagamento da indenização em moeda corrente.

Além disso, a Constituição de 1946 introduziu, no artigo 147, importante inovação no campo da ordem econômica ao determinar que o exercício da propriedade deveria atender ao bem-estar social (Assis, 2008; Mello, 2015). Com isso, firmava-se a compreensão de que a propriedade, dentro de um Estado Social em formação, não poderia ser concebida como um direito absoluto, mas como instituto jurídico funcional, voltado à realização de objetivos públicos como a promoção da justiça social e o desenvolvimento nacional (Bonavides, 2012; Sundfeld, 1987).

A doutrina contemporânea ao período pós-Constituição de 1946 já reconhecia a transição paradigmática do direito de propriedade. Pontes de Miranda (2012), ao examinar o instituto, asseverava que o domínio não poderia ser considerado irrestrito, pois as próprias limitações legais integram a estrutura normativa da propriedade. A experiência constitucional de 1946 consolidou,

deste modo, uma concepção dual da propriedade, ao mesmo tempo assegurada como direito individual e condicionada, intrinsecamente, ao atendimento do interesse público (Silva, 2014; Fachin, 1998).

Durante o regime autoritário instaurado com o golpe civil-militar de 1964, novos contornos foram atribuídos ao conceito de função social da propriedade, embora inseridos em um cenário marcado por severas restrições aos direitos civis e à participação política. A Constituição de 1967, elaborada sob os auspícios do regime de exceção, manteve a propriedade como prerrogativa individual, mas incluiu, de maneira expressa, a função social no texto constitucional (Bastos, 1989; Barroso, 2013). A posterior Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que representou uma reformulação substancial da Carta anterior, previu em seu artigo 153, parágrafo 22, que o direito de propriedade deveria atender à sua função social, restabelecendo, em termos formais, a diretriz outrora consagrada pela Constituição de 1934 (Silva, 2014).

Ainda sob essa moldura constitucional, estabeleceu-se pela primeira vez, em dispositivo expresso, a possibilidade de desapropriação de imóveis rurais que não cumprissem sua função social, com vistas à implementação da reforma agrária, mediante pagamento em títulos da dívida pública (Grau, 2012). Tal previsão indicava, mesmo dentro de um arcabouço centralizador e autoritário, o reconhecimento da necessidade de compatibilização entre a titularidade dominial e os imperativos da justiça social no meio rural (Bercovici, 2005).

No plano infraconstitucional, o Estatuto da Terra, instituído pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, promulgado poucos meses após o golpe militar, contribuiu ao estruturar a política agrária nacional e estabelecer critérios para o uso da terra. Em seu artigo 2º, consagrou-se o princípio de que a propriedade rural deve atender à sua função social, condicionando seu exercício à promoção do bem-estar coletivo, especialmente daqueles que trabalham e vivem da terra, como forma de assegurar a dignidade humana (Fernandes, 2008).

Não obstante a retórica de modernização e de promoção do desenvolvimento, a aplicação concreta da função social da propriedade sob o regime militar revelou-se parcial e seletiva. A desapropriação para fins de reforma agrária foi implementada de maneira tímida, sendo, muitas vezes, suplantada por argumentos de segurança nacional que inviabilizavam políticas redistributivas efetivas no campo (Comparato, 1999; Rolnik, 1997). A legislação então vigente permitia ao Estado intervir sobre a propriedade privada sob alegações de segurança ou desenvolvimento estratégico, por vezes promovendo o confisco de bens de opositores ou intervenções em áreas consideradas sensíveis, não com vistas à efetivação de direitos sociais, mas, sim, ao reforço do controle político (Piovesan, 2018).

Ainda assim, sob o ponto de vista da dogmática jurídica, é possível sustentar que a função social da propriedade resistiu ao autoritarismo institucional e foi, inclusive, incorporada à estrutura

normativa agrária, de forma a preparar o terreno para a constitucionalização substancial que se materializaria com a Constituição de 1988 (Fachin, 1998; Sarmiento, 2010).

### **3 CONSOLIDAÇÃO CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 E SEUS DESDOBRAMENTOS**

Com o advento da Constituição de 1988, que instituiu o Estado Democrático de Direito, o diálogo entre propriedade privada e ordem social foi substancialmente ampliado. O novo texto constitucional promoveu a consolidação da função social como elemento estrutural do direito de propriedade, conferindo-lhe centralidade no sistema de direitos fundamentais (Bonavides, 2012; Barroso, 2013). Assim, o artigo 5º, inciso XXII, assegura o direito de propriedade, e o inciso XXIII determina que a propriedade atenderá à sua função social. Trata-se de uma vinculação imediata e explícita entre a titularidade dominial e sua destinação social, cuja eficácia prescinde de regulamentação infraconstitucional, na medida em que integra o próprio conteúdo jurídico do direito de propriedade (Mello, 2015; Silva, 2014).

Segundo a interpretação de José Afonso da Silva (2014), o comando normativo do inciso XXIII é norma-princípio de aplicabilidade plena e imediata, sendo parte constituinte da essência jurídica da propriedade. A função social, nesse contexto, não deve ser compreendida como mera limitação externa ao domínio, mas como elemento definidor de sua própria legitimidade jurídica. Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello, a função social não é obstáculo ao direito de propriedade, mas sua justificação mesma, sem a qual esse direito careceria de legitimidade constitucional.

Consolida-se, assim, uma cláusula geral constitucional, dotada de eficácia plena e imediata, a qual vincula diretamente tanto os órgãos estatais quanto os particulares, conferindo densidade normativa ao princípio da função social da propriedade (Silva, 2014; Barroso, 2013). Tal diretriz encontra-se reiterada em outros dispositivos constitucionais, a exemplo do artigo 170, inciso III, que insere a função social como um dos fundamentos da ordem econômica, ao lado da propriedade privada, da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa. Essa disposição mostra a opção político-jurídica do constituinte por uma ordem fundiária que subordine a titularidade dominial a finalidades de justiça social e desenvolvimento econômico equilibrado (Sarlet, 2012; Bonavides, 2012).

A Constituição de 1988, nesse diapasão, incorpora a função social em diversos segmentos normativos, projetando-a tanto no plano dos direitos e garantias fundamentais quanto na organização da atividade econômica. Os incisos II e III do artigo 170 deixam claro que a ordem econômica,

fundada nos postulados da livre iniciativa e da valorização do trabalho, tem como pilares tanto a propriedade privada quanto a exigência de que esta cumpra sua função social (Grau, 2012; Reale, 2003). De modo complementar, o inciso VI do mesmo dispositivo insere a proteção ao meio ambiente entre os princípios da ordem econômica, o que autoriza a leitura de uma função socioambiental da propriedade, impondo ao proprietário obrigações positivas de uso sustentável e racional dos recursos naturais sob sua titularidade (Sarlet, 2012; Canotilho, 2003).

No campo da política urbana, os artigos 182 e 183 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 consagram a função social da propriedade urbana como vetor estruturante do planejamento municipal e da política de ordenamento territorial. O artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo Poder Público municipal, tem como finalidade ordenar o pleno exercício das funções da cidade e assegurar o bem-estar de seus habitantes. Nesse contexto, determina-se que a propriedade urbana cumpra sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação expressas no plano diretor, instrumento obrigatório para os municípios com mais de vinte mil habitantes, nos termos do §2º do referido artigo (Brasil, 1988).

A previsão constitucional atribui densidade normativa à função social da propriedade em contexto urbano, condicionando o exercício dos direitos de construir, utilizar e fruir imóveis urbanos às diretrizes do planejamento urbano democrático, pautado pela participação popular e pela sustentabilidade socioespacial (Fernandes, 2007; Rolnik, 1997). Com o objetivo de compelir o proprietário urbano a cumprir tais exigências, o constituinte de 1988 previu um conjunto escalonado de medidas de intervenção urbanística. Tais medidas incluem o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios; a incidência progressiva do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) ao longo do tempo; e, em última instância, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, conforme disposto no §4º do artigo 182, especialmente em seus incisos II e III.

Esses instrumentos, regulamentados pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, constituem o que se denomina desapropriação urbanística sancionatória. Trata-se de mecanismo aplicável ao imóvel urbano cujo titular persista em descumprir a função social prevista no plano diretor municipal (Fernandes, 2007). Nessa hipótese, a indenização é realizada mediante títulos da dívida pública, com resgate em até dez anos, reafirmando o caráter penalizador da medida expropriatória prevista constitucionalmente.

Entre as medidas indutoras para cumprimento da função social da propriedade, destacam-se: a possibilidade de desapropriação do imóvel não utilizado ou subutilizado; a usucapião de imóvel urbano; a outorga onerosa do direito de construir; as operações consorciadas, com estabelecimento de parceria entre o setor público e privado; a transferência do direito de

construir; o impacto de vizinhança; a preempção, e o direito de superfície (Bazolli, 2012, p. 166-167).

A doutrina especializada reconhece que essa modalidade de desapropriação difere substancialmente da desapropriação por necessidade ou utilidade pública. Enquanto esta pressupõe finalidade de interesse público específico e declaração formal do Poder Público, aquela baseia-se unicamente no descumprimento da função social, sem necessidade de declaração de interesse social ou utilidade pública, configurando-se como sanção imposta em virtude de conduta omissiva do proprietário (Sundfeld, 1987; Bulos, 2012). Essa prerrogativa, conferida ao ente municipal, é dever jurídico do Estado de promover justiça social no espaço urbano e prevenir a especulação imobiliária, conferindo efetividade ao princípio constitucional da função social e ao direito coletivo à cidade sustentável (Fernandes, 2007; Rolnik, 1997).

No que concerne à dimensão rural, a Constituição de 1988 promoveu avanço substancial ao estabelecer critérios objetivos para a aferição do cumprimento da função social da propriedade agrária, respondendo a antigas reivindicações vinculadas à reforma agrária (Stédile, 1990). O artigo 186 do texto constitucional especifica os requisitos da função social do imóvel rural: aproveitamento racional e adequado da terra; utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das normas que regulam as relações de trabalho; e exploração econômica que favoreça o bem-estar tanto dos proprietários quanto dos trabalhadores rurais.

Essa definição constitucional confere concretude ao conceito jurídico de função social, permitindo sua aplicação direta e servindo como parâmetro normativo para a formulação e execução de políticas públicas voltadas à redistribuição fundiária e à regularização agrária (Grau, 2012; Sarmiento, 2010). Já o artigo 184 da Constituição atribui à União a competência para promover a desapropriação de imóveis rurais que não atendam à função social, com finalidade de reforma agrária. A indenização, nesses casos, será realizada por meio de títulos da dívida agrária, resgatáveis em prazo fixado por lei, observando-se os requisitos de prévia e justa compensação econômica.

Ao contrário da desapropriação urbanística de cunho sancionatório, cuja iniciativa e execução recaem sobre o município e têm como causa a omissão do titular, a desapropriação para fins de reforma agrária é instrumento de política pública federal. Sua finalidade reside na reestruturação da malha fundiária e na distribuição equitativa da terra, voltada à superação da improdutividade e da concentração latifundiária (Mello, 2015). Ambas as modalidades, contudo, partilham o fundamento jurídico comum, que é a inobservância da função social da propriedade descaracteriza a plenitude de sua proteção constitucional, legitimando a transferência compulsória do bem mediante forma de

indenização menos onerosa ao Poder Público do que aquela prevista nas expropriações ordinárias (Grau, 2012; Bastos, 1989).

Importa assinalar que, mesmo diante da previsão de medidas expropriatórias, a Constituição de 1988 não autoriza a supressão absoluta do direito de propriedade. Em todas as hipóteses de desapropriação previstas, assegura-se ao titular o direito à indenização, ainda que em títulos resgatáveis a longo prazo, como ocorre no caso das desapropriações agrárias. Tal previsão reforça a compreensão de que o direito de propriedade subsiste, ainda que em estado de restrição, até o momento da efetiva transferência do bem, observando-se o devido processo legal (Bandeira de Mello, 2015).

A leitura constitucional, nesse sentido, mostra que a função social é elemento definidor do conteúdo do direito de propriedade, legitimando-o à medida que orienta seu exercício em conformidade com os interesses coletivos e os valores constitucionais (Silva, 2014; Mello, 2015). A Constituição também explicita, no artigo 185, exceções à desapropriação para fins de reforma agrária, em que são excluídas dessa possibilidade a pequena e a média propriedade rural, desde que o proprietário não possua outro imóvel, bem como as propriedades produtivas. Com isso, busca-se assegurar a segurança jurídica e preservar a produção agropecuária, harmonizando a função social com a preservação do dinamismo econômico (Bastos, 1989).

Essas salvaguardas demonstram o caráter dialógico da propriedade no ordenamento constitucional brasileiro. O proprietário, ao mesmo tempo em que está juridicamente obrigado a conformar sua conduta aos fins sociais previstos na Constituição, também é titular de direitos e garantias que visam assegurar-lhe meios adequados de exploração econômica da terra e de fruição de seus bens dentro dos limites legais (Barroso, 2013).

A consagração da função social da propriedade na Constituição de 1988 estabelece, assim, um ponto de convergência entre direitos subjetivos e direitos coletivos, espelhando a nuance normativa do constitucionalismo contemporâneo (Sarmiento, 2010; Barroso, 2013). O direito de propriedade deixa de ser entendido como direito absoluto de oposição ao Estado e passa a ser concebido também como dever jurídico em relação à coletividade (Grau, 2000). A titularidade dominial, por conseguinte, impõe responsabilidades jurídicas ao proprietário. Não se trata apenas de abstenção quanto a usos prejudiciais a conhecida cláusula de não causar danos a outrem, mas de uma obrigação de exercício positivo, que beneficie terceiros e contribua para a realização de objetivos sociais legitimamente estabelecidos (Waldron, 1988).

A doutrina especializada tem reiterado o duplo aspecto que caracteriza o direito de propriedade à luz da Constituição de 1988. Luís Roberto Barroso destaca que o texto constitucional, ao consagrar a função social tanto no rol dos direitos e garantias fundamentais (artigo 5º) quanto nos

princípios da ordem econômica (artigo 170), promoveu uma integração entre liberdade individual e solidariedade coletiva, resultando em uma concepção renovada da propriedade, que passa a incorporar simultaneamente dimensões subjetivas e sociais (Barroso, 2013; Barroso, 2010, *apud* Gonçalves, 2014). Nessa mesma perspectiva, Ingo Wolfgang Sarlet sustenta que a função social compõe o núcleo essencial do direito de propriedade, com raízes nos direitos sociais, difusos e coletivos, de modo que a tradicional separação entre as esferas pública e privada se atenua, cedendo lugar a uma releitura dos institutos clássicos à luz dos princípios da solidariedade e da “coexistencialidade” próprios do Estado Social de Direito (Sarlet, 2012; Fachin, 1998).

Dentro desse contexto hermenêutico, a propriedade deixa de ser concebida como mera prerrogativa subjetiva e passa a assumir feição teleológica, isto é, como instrumento de realização dos valores consagrados na ordem constitucional, entre os quais se destacam a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a preservação do meio ambiente (Bonavides, 2012). Com isso, trata-se de um deslocamento paradigmático no sentido de reconhecer a função social como componente ontológico do direito de propriedade.

A consagração do princípio da função social no ordenamento constitucional brasileiro dialoga diretamente com normas internacionais de direitos humanos, conferindo-lhe densidade normativa supranacional e reforçando sua legitimidade no plano do direito internacional público. O artigo 21 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica, de 1969) reconhece expressamente o direito à propriedade privada, porém condiciona seu uso ao atendimento do interesse social, admitindo ainda a desapropriação por necessidade ou utilidade pública mediante justa indenização (Ramos, 2014).

Este dispositivo, incorporado ao ordenamento brasileiro mediante processo de ratificação regular, guarda compatibilidade com os preceitos constitucionais internos e orienta a interpretação das normas infraconstitucionais, nos termos do artigo 5º, §2º da Constituição Federal de 1988. Ademais, conforme consolidado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, os tratados internacionais de direitos humanos que não tenham sido aprovados com quórum qualificado possuem status supralegal, isto é, situam-se hierarquicamente acima da legislação ordinária e abaixo do texto constitucional (Piovesan, 2018; Mendes, 2013). Desse modo, normas como a prevista no artigo 21 do referido pacto têm eficácia prevalente sobre atos normativos infraconstitucionais que lhes sejam incompatíveis, impedindo, por exemplo, qualquer legislação interna que admita o confisco arbitrário de bens ou a supressão ilegítima do direito de propriedade (Mazzuoli, 2011).

Outros instrumentos do direito internacional também evidenciam o compromisso com a integração entre propriedade e função social. A Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, ao assegurar o direito de propriedade no artigo 17, serviu de inspiração para que diversas constituições

promulgadas no período pós-Segunda Guerra condicionassem o exercício desse direito a finalidades compatíveis com a justiça social (Canotilho, 2003). O direito comparado oferece, inclusive, ilustrações normativas bastante expressivas dessa tendência.

A Constituição da República Italiana, de 1947, por exemplo, dispõe no artigo 42 que a propriedade privada é reconhecida, mas que a lei estabelece as modalidades de sua aquisição e os limites de seu uso, de modo a assegurar sua função social (Trentin, 2005). Na mesma linha, a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (Grundgesetz), promulgada em 1949, afirma em seu artigo 14, inciso 2, que a propriedade impõe obrigações e que o seu uso deve, simultaneamente, servir ao bem-estar da coletividade. Esses preceitos remontam à influência da Constituição de Weimar de 1919, precursora na positivação da função social como elemento central da concepção moderna de propriedade (Gomes, 2018; Canotilho, 2003).

Também a Constituição da República Portuguesa, de 1976, reafirma tal orientação. O artigo 62, parágrafo 2º, prevê o direito à propriedade privada e à sua transmissão, conforme os termos da própria Constituição, ao passo que os artigos seguintes, especialmente o artigo 66, impõem deveres ambientais e sociais que condicionam o exercício do domínio privado. Segundo J. J. Gomes Canotilho (2003), trata-se de uma manifestação do fenômeno da constitucionalização material e formal da propriedade, vinculando-a a objetivos de solidariedade, sustentabilidade e inclusão.

Esse diálogo transnacional evidencia que a função social da propriedade é expressão de uma convergência do constitucionalismo humanista contemporâneo. A propriedade deixa de ser um direito subjetivo absoluto para se afirmar como instituição jurídica cuja legitimidade decorre de seu compromisso com o interesse coletivo e com a realização de finalidades públicas consagradas nos textos constitucionais e nos instrumentos internacionais (Bonavides, 2012; Piovesan, 2018).

Ao longo do processo histórico-constitucional brasileiro, que se estende das Constituições de 1934 e 1946, atravessa os regimes institucionais de 1967 e 1969 e culmina na promulgação da Constituição de 1988, observa-se uma transformação dogmática substancial. O direito de propriedade, inicialmente concebido como prerrogativa inviolável do indivíduo, transfigura-se em um direito fundamental indissociavelmente vinculado a deveres e finalidades sociais (Sarlet, 2012; Barroso, 2013). A função social, nesse percurso, deixa de ser tratada como limitação externa imposta pelo Estado e passa a ser elemento definidor da própria essência jurídica da propriedade, conformando seu conteúdo de modo positivo (Bandeira de Mello, 2015; Grau, 2012).

Esse movimento, contudo, não extingue a proteção constitucional à propriedade privada. Ao contrário, preserva-a dentro de um regime normativo que repudia sua instrumentalização para fins antissociais e prioriza sua adequação aos princípios de justiça distributiva, equidade e bem comum

(Bastos, 1989; Comparato, 1999). Assim, a propriedade permanece como direito fundamental do indivíduo, porém não mais desvinculada do contexto coletivo em que se insere.

Nesse cenário, a doutrina contemporânea enfatiza a necessidade de interpretação sistemática e proporcional do direito de propriedade, sobretudo diante de eventuais conflitos com outros direitos fundamentais, como os direitos à moradia, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao trabalho digno e à igualdade material. A resolução dessas tensões exige a adoção de técnicas hermenêuticas orientadas pela máxima efetividade dos princípios constitucionais, com vistas a preservar, na medida do possível, todos os bens jurídicos envolvidos, conforme propõe a teoria da ponderação (Sarmiento, 2010; Alexy, 2002).

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente reconhecido que o direito de propriedade, embora protegido constitucionalmente, não possui caráter absoluto. A Corte tem validado, por exemplo, normas municipais que instituem a progressividade do IPTU no tempo, bem como a disciplina da usucapião especial urbana, compreendendo tais instrumentos como meios legítimos de concretização da função social do domínio, nos termos da Constituição Federal (Mendes, 2013). Consolida-se, assim, na jurisprudência constitucional, a compreensão de que a função social é parâmetro interpretativo e aplicativo fundamental do direito de propriedade, o qual não pode mais ser entendido como mera projeção de uma esfera de poder individual incondicionado, mas sim como instituto jurídico funcional, inserido na ordem econômica e social e orientado à realização do bem comum, da justiça distributiva e da promoção de direitos fundamentais de terceiros (Bonavides, 2012; Silva, 2014).

Sob a perspectiva teórica, essa transformação reflete o amadurecimento do próprio constitucionalismo democrático. A propriedade privada, historicamente concebida como expressão dos direitos civis clássicos da cidadania (Marshall, 1950), passa a ser também instrumento de efetivação dos direitos sociais e coletivos. Assiste-se, nesse contexto, a uma inflexão paradigmática no âmbito do direito civil, em que se observa o deslocamento do modelo individualista para um modelo coexistencial, no qual os institutos tradicionais são reinterpretados com base nos princípios da solidariedade e da responsabilidade social (Fachin, 1998).

A máxima segundo a qual não existem direitos absolutos adquire particular relevância no que concerne ao direito de propriedade, cujo exercício, por sua própria natureza, repercute diretamente sobre interesses coletivos e sobre o espaço público (Sarlet, 2012; Waldron, 1988). Eros Grau adverte para a necessária distinção entre limitações externas ao exercício da propriedade, tais como restrições administrativas ou urbanísticas, e aquelas que atingem seu conteúdo jurídico-positivo, sendo a função social exemplo paradigmático dessa segunda categoria, pois impede o proprietário de utilizar o bem em desacordo com sua destinação social e coletiva (Grau, 2000).

A configuração contemporânea do direito de propriedade exige mais do que a simples abstenção de comportamentos lesivos (condutas negativas). Impõe-se ao titular a adoção de condutas afirmativas que contribuam para a realização de objetivos constitucionais, como a promoção da justiça social, a proteção ambiental e a erradicação da pobreza (Grau, 2000; Sarmento, 2010). Essa concepção funcional e ética da propriedade, sustentada por autores como Fábio Konder Comparato, integra um projeto normativo mais amplo, vinculado ao que se convencionou denominar constitucionalismo fraternal, segundo o qual os direitos patrimoniais devem estar submetidos aos princípios da dignidade da pessoa humana, da fraternidade e da justiça distributiva (Comparato, 1999; Barroso, 2013).

A doutrina jurídica contemporânea reconhece que o direito brasileiro atual alcançou um equilíbrio normativo relevante ao compatibilizar a proteção da propriedade privada como direito fundamental do indivíduo com a imperatividade de atender às exigências sociais de equidade material, desenvolvimento econômico sustentável e inclusão (Bonavides, 2012; Piovesan, 2018). A trajetória normativa que se estende da Constituição de 1934 até o texto vigente de 1988 destaca um processo de constitucionalização substantiva da propriedade, caracterizado pela progressiva incorporação de princípios e regras constitucionais que condicionam, legitimam e orientam o exercício desse direito para a realização de finalidades públicas e sociais.

Nesse percurso histórico-jurídico, a propriedade deixou de ser concebida como um poder jurídico incondicionado do proprietário, convertendo-se em uma função atribuída a este em benefício simultâneo de sua esfera individual e do interesse coletivo (Silva, 2014). Do ponto de vista normativo, essa transição foi marcada por avanços e retrocessos. A Constituição de 1934 inaugurou o reconhecimento constitucional da função social, retrocedido pelo texto de 1937; houve reafirmação em 1946, formalização na Carta de 1967 e na Emenda de 1969, culminando na positivação plena da função social com a Constituição de 1988. Esta última, por sua vez, estabeleceu um sistema normativo amplo, que inclui princípios explícito, como os constantes nos incisos XXII e XXIII do artigo 5º e no inciso III do artigo 170, bem como mecanismos específicos, como a usucapião constitucional, o IPTU progressivo, a desapropriação por interesse social e a desapropriação sancionatória, destinados a assegurar a conformação da propriedade à sua função constitucional.

No plano doutrinário, autores de distintas gerações e formações teóricas têm contribuído para a consolidação do princípio da função social como núcleo do regime jurídico da propriedade. De Pontes de Miranda e Léon Duguit a José Afonso da Silva, Celso Antônio Bandeira de Mello, Eros Grau, Luiz Edson Fachin, Ingo Sarlet, Luís Roberto Barroso e muitos outros, formou-se um consenso em torno da centralidade desse princípio para a delimitação da titularidade dominial no Estado Democrático de Direito (Fachin, 1998; Silva, 2014; Grau, 2012; Barroso, 2013).

O resultado é a conformação de um direito de propriedade com feição democrática e humanista, em constante interação com os direitos sociais e com os deveres correlatos de solidariedade, sustentabilidade e justiça material. A propriedade, na configuração constitucional vigente, não se limita a garantir ao titular faculdades jurídicas tradicionais (usar, gozar, dispor e reivindicar), mas impõe-lhe obrigações objetivas para com a coletividade (Tepedino, 2004). A convergência entre interesses individuais e sociais, nesse cenário, expressa o verdadeiro conteúdo da função social da propriedade, que se mostra como cláusula geral de equilíbrio normativo, voltada à promoção do bem-estar coletivo e à realização do ideal de responsabilidade solidária no uso do patrimônio privado (Bonavides, 2012; Waldron, 1988).

A Constituição da República de 1988 cristaliza esse novo paradigma ao inserir o direito de propriedade no âmbito da ordem econômica e social, vinculando-o a valores fundamentais como a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho, a livre iniciativa conjugada à solidariedade e a superação das desigualdades regionais e sociais (artigo 3º, inciso III). Trata-se de um legado jurídico e doutrinário, que posiciona a propriedade como aliada dos direitos humanos e do desenvolvimento inclusivo, e não como obstáculo à realização da justiça social e da função redistributiva do Estado (Piovesan, 2018; Canotilho, 2003).

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

É possível concluir que no Estado Democrático de Direito, a propriedade não se sustenta mais como poder individual ilimitado, porque seu próprio sentido jurídico foi redesenhado pela Constituição. A titularidade permanece protegida, todavia, o seu exercício só é legítimo quando conectado a deveres sociais e ambientais que resguardam a coletividade, o espaço urbano, a ordem econômica e as gerações futuras.

Logo, o objetivo foi atingido ao demonstrar que a função social e a dimensão ambiental são critérios internos que definem o conteúdo do direito de propriedade. Por isso, instrumentos como o planejamento urbano, a disciplina do uso do solo, a tributação indutora e as medidas expropriatórias previstas para hipóteses de descumprimento são mecanismos de efetivação daquilo que a Constituição exige do domínio privado.

Bem como, a propriedade constitucionalizada é, ao mesmo tempo, garantia e responsabilidade. Quando serve à cidade, ao trabalho, ao equilíbrio ambiental e à justiça social, preserva sua legitimidade e fortalece a segurança jurídica e quando se converte em mera reserva especulativa ou em fonte de degradação e exclusão, autoriza a intervenção estatal como resposta constitucionalmente prevista.

## **REFERÊNCIAS**

- ALEXY, Robert. **A theory of constitutional rights**. Oxford: Oxford University Press, 2002. (Obra original publicada em 1985).
- ARAKAKI, A. T. B.; RIBEIRO, M. de F. A função social da empresa e a análise do mérito dos incentivos fiscais enquanto atos discricionários. **Revista de Direito Tributário e Financeiro**, v. 8, n. 1, 2022.
- ASSIS, L. G. B. A evolução do direito de propriedade ao longo dos textos constitucionais. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**, v. 103, p. 781-791, 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 1989.
- BAZOLLI, J. A. A tímida aplicação do Estatuto da Cidade como ferramenta para a regularização fundiária urbana. **Revista ESMAT**, v. 4, n. 4, p. 157-178, 2012.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1934.
- BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1946.
- BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.
- BRASIL. **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1824.
- BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- COMPARATO, Fábio Konder. A propriedade privada na Constituição de 1988. **Revista dos Tribunais**, n. 784, p. 13-26, 1999.
- DUGUIT, Léon. **Les transformations du droit privé depuis le Code Napoléon**. Paris: Armand Colin, 1923.
- FERNANDES, Bernardo Mançano. **Questão agrária, reforma agrária e movimentos sociais no campo**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

FERNANDES, Edésio. **Implementing the urban reform agenda in Brazil**: the experience of the City Statute. *Land Lines*, v. 19, n. 1, p. 14-18, 2007.

GOMES, C. A. Reflexões sobre o princípio da função social da propriedade. **Revista do Ministério Público**, n. 152, p. 63-66, 2018.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MARSHALL, T. H. **Citizenship and social class**. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **Tratados internacionais de direitos humanos e o direito interno**. São Paulo: Saraiva, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da função social da propriedade**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio; BRANCO, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MIRANDA, Francisco Pontes de. **Tratado de direito privado**. Tomo XI. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos humanos e o direito constitucional internacional**. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

RAMOS, André de Carvalho. **Direitos humanos em juízo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

REALE, Miguel. **Princípios informadores do novo Código Civil brasileiro**: eticidade, socialidade e operabilidade. *Revista Forense*, n. 399, p. 15-25, 2003.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei**: legislação, política urbana e território no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 1997.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 11. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SARMENTO, Daniel. **Direitos fundamentais e relações privadas**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 37. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

STÉDILE, João Pedro. *A questão agrária no Brasil: programas de reforma agrária, 1946-1990*. São Paulo: Atual Editora, 1990.

SUNDFELD, Carlos Ari. **A função social da propriedade**. In: DALLARI, A. A.; FIGUEIREDO, L. V. (org.). *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: RT, 1987. p. 9-15.  
TEPEDINO, Gustavo. **Temas de direito civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

TRENTIN, D. D. **Direito de propriedade e função social na Constituição italiana de 1947**. Curitiba: Juruá, 2005.

WALDRON, Jeremy. **The right to private property**. Oxford: Clarendon Press, 1988.