



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS (UFG)
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO AGRÁRIO (PPGDA)

LÍVIA CRISTINA PEREIRA SILVEIRA

**A PEC Nº 80/2019 E A INSTITUIÇÃO DA PROPRIEDADE AGRÁRIA
CONTRADITÓRIA:
ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**



GOIÂNIA

2026



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE DIREITO

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

Dissertação Tese Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

LÍVIA CRISTINA PEREIRA SILVEIRA

3. Título do trabalho

A PEC Nº 80/2019 E A INSTITUIÇÃO DA PROPRIEDADE AGRÁRIA CONTRADITÓRIA:
ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento SIM NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

- a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);
 - b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação.
- O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Alves Da Silva, Professor do Magistério Superior-Visitante**, em 26/09/2025, às 08:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Lívia Cristina Pereira Silveira, Discente**, em 26/09/2025, às 17:08, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5624887** e o código CRC **7E406C67**.

LIVIA CRISTINA PEREIRA SILVEIRA

**A PEC Nº 80/2019 E A INSTITUIÇÃO DA PROPRIEDADE AGRÁRIA
CONSTRADITÓRIA:
ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, da Faculdade de Direito, da Universidade Federal de Goiás (UFG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Direito Agrário.

Área de Concentração: Direito Agrário.

Linha de Pesquisa: Fundamentos Jurídicos da Propriedade e da Posse, Conflitos Emergentes e Sistemas de Justiça.

Orientador: Professor Doutor Frederico Alves da Silva

GOIÂNIA

2026

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Silveira, Livia Cristina Pereira
A PEC Nº 80/2019 E A INSTITUIÇÃO DA PROPRIEDADE AGRÁRIA
CONSTRADITÓRIA: ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE
1988 [manuscrito] / Livia Cristina Pereira Silveira. - 2026.
CVI, 106 f.: 2026

Orientador: Prof. Dr. Frederico Alves da Silva
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de
Direito (FD), Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário, Goiânia, 2026.

1. Direito Agrário. 2. Função Social da Propriedade. 3. Propriedade
Agrária Constitucional Contraditória. 4. Pec Nº 80/2019.

I. Silva, Frederico Alves da, orient. II. Título.

CDU 34



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE DIREITO

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 16 da sessão de Defesa de Dissertação de LÍVIA CRISTINA PEREIRA SILVEIRA que confere o título de Mestre(a) em **Direito Agrário** na área de concentração em **Direito Agrário**.

Ao/s dez dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco, a partir da(s) 14:00 hs por meio de videoconferência, realizou-se a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**A PEC Nº 80/2019 E A INSTITUIÇÃO DA PROPRIEDADE AGRÁRIA CONTRADITÓRIA: ANÁLISE DA PROPOSIÇÃO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988**”. Os trabalhos foram instalados pelo(a) Orientador(a), **Prof. Dr. Frederico Alves da Silva (PPGDA/UFG)** com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: **Prof. Dr. Rabah Belaidi (PPGDA)**, membro titular Interno; **Profa. Dra. Liana Amin Lima da Silva (UFGD)**, membro titular Externo. Durante a arguição os membros da banca **não fizeram** sugestão de alteração do título do **trabalho**. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta a fim de concluir o julgamento da Dissertação tendo sido(a) o(a) candidato(a) **aprovado(a)** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo(a) **Prof. Dr. Frederico Alves da Silva**, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora, ao(s) dez dias do mês de março do ano de dois mil e vinte e cinco.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA



Documento assinado eletronicamente por **Frederico Alves Da Silva, Professor do Magistério Superior-Visitante**, em 08/05/2025, às 10:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Rabah Belaidi, Professor do Magistério Superior**, em 15/05/2025, às 12:11, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Liana Amin Lima da Silva, Usuário Externo**, em 15/05/2025, às 13:58, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **5341967** e o código CRC **C5C4F64E**.

AGRADECIMENTOS

é preciso agradecer...

***Ao Senhor:** Dono de todo o entendimento, autor e dirigente da vida, sempre em primeiro lugar...*

***À família:** base estrutural de formação e apoio...*

***Aos amigos:** poucos e raros, mas que me proporcionaram experiências necessárias de desenvolvimento humano...*

***À Universidade Federal de Goiás:** minha primeira Academia, que mostrou que o conhecimento das ciências jurídicas e das artes são lugares em que posso me assentar, pois o Direito é uma arte, e a Arte é um direito...*

***Ao Programa de Pós-Graduação em Direito Agrário (PPGDA):** por permitir me aproximar do Direito Agrário, território até então por mim desconhecido, mas um espaço que também me fez pertencer...*

***Aos professores:** em especial aos meus orientadores Dr. Frederico Alves da Silva e Dr. João Paulo de Faria Santos;*

***Aos meus coordenadores:** Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tárrega e especialmente, ao Dr. Rabah Belaidi, que com paciência, cuidado e afeto possibilitou a defesa dessa pesquisa...*

***Ao Dr. Valdir Specian:** por me ensinar que Geografia Agrária e Direito Agrário muito se conversam, e que a função social da Educação é poder compartilhar o conhecimento capaz de transformar o mundo!*

A todos, obrigada!



Confissões do latifúndio

*Por onde passei, plantei a cerca farpada,
Plantei a queimada.
Por onde passei, plantei a morte matada.
Por onde passei, matei a tribo calada,
A roça suada, a terra esperada.
Por onde passei, tendo tudo em lei,
Eu plantei o nada.*

D. Pedro Casaldáliga

RESUMO

A presente dissertação procurou analisar a viabilidade jurídica constitucional da pretensão de estruturação da função social da propriedade rural (ou da terra) frente à Proposta de Emenda à Constituição n.º 80/2019 (PEC n.º 80/2019), que procura alterar os seus requisitos constituidores/definidores. Nesse contexto, questionou-se a viabilidade jurídica da proposta frente aos limites impostos pelo Poder Constituinte Originário; se as alterações propostas pela PEC violariam o núcleo pétreo constitucional, caracterizando uma proposta tendente a abolir um direito fundamental; quais implicações gerariam para o ordenamento jurídico brasileiro a promulgação da PEC n.º 80/2019 e se a aprovação da PEC n.º 80/2019 constituiria um retrocesso social, violador da segurança jurídica e instituidor da figura da “propriedade agrária constitucional contraditória”. Para responder os questionamentos propostos, a pesquisa apresentou um delineamento das configurações históricas e legais da função social da propriedade da terra no direito pátrio, procurando compreender a estruturação da propriedade constitucional sociofuncionalizada feita a partir da promulgação da Constituição de 1988, discutindo as implicações jurídicas da pretensa mudança conceitual da função social da propriedade rural. O objetivo geral da pesquisa foi promover uma análise da PEC n.º 80/2019 especificamente a pretensão de alteração do artigo 186 da Constituição Federal, sob o viés de sua constitucionalidade/inconstitucionalidade. Como objetivos específicos, apresentou-se a estruturação jurídica da função social da propriedade no direito brasileiro; discorreu-se acerca da função social da propriedade sob a ótica de um direito fundamental, analisando a sua possível inclusão como cláusula pétreo constitucional; verificou-se as implicações jurídicas decorrentes da alteração dos requisitos da função social da propriedade rural ante a promulgação da proposta de emenda constitucional n.º 80/2019. A hipótese do trabalho delinea-se na afirmação de que a função social da propriedade é considerada uma cláusula pétreo constitucional ante à sua inserção no rol dos direitos e deveres fundamentais, não podendo ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a aboli-la (reduzir ou suprimir) da Constituição. Assim, a modificação da exigência (de cumulativa para alternativa) da presença dos requisitos evidenciadores do cumprimento da função social da propriedade rural, estampados no artigo 186 da Constituição, seria inconstitucional, por afrontar o núcleo intangível pétreo, implicando violações a outros direitos constitucionais fundamentais. No tocante à metodologia, utilizou-se a técnica histórica de investigação teórica estruturada a partir de consultas de fontes primárias de pesquisa (documentos originais); a técnica conceitual, trabalhando o fenômeno focado a partir de referenciais teóricos e sistemas de ideias que permitiram construir a logicidade interna da pesquisa, com o desenvolvimento conceitual voltado para o tratamento do problema, técnica que exigiu um trabalho de pesquisa bibliográfico, também tendo sido utilizada a técnica normativa, ao empregar um estudo normativo-jurídico do fenômeno pesquisado através de uma linha dogmática. As etapas da investigação voltaram-se para a observação do fenômeno (coleta das informações qualitativas), a promoção dos questionamentos (construção das perguntas para explicar o fenômeno pesquisado), a formulação das hipóteses (para a solução dos questionamentos), fase de estudo, análise das hipóteses e conclusão. Como conclusão, a pesquisa apontou pela inviabilidade jurídica da proposta frente aos limites impostos pelo Poder Constituinte Originário, pretendendo a PEC n.º 80/2019 violar o núcleo pétreo constitucional por caracterizar proposta de emenda à Constituição tendente a abolir direito fundamental, geradora de graves ataques a outros direitos, constituindo-se retrocesso social violador da segurança jurídica ao instituir a figura da propriedade agrária constitucional contraditória, caminhando para a abertura da proteção estatal deficiente na seara dos direitos fundamentais.

Palavras-chave: Direito Agrário. Função social da propriedade. Propriedade agrária constitucional contraditória. PEC n.º 80/2019.

ABSTRACT

This master's thesis sought to analyze the constitutional legal viability of the claim to structure the social function of rural property (or land) in light of the Proposed Amendment to the Constitution no. 80/2019 (PEC n.º 80/2019), which seeks to change its constituent/defining requirements. In this context, the legal viability of the proposal was questioned given the limits imposed by the Original Constituent Power; whether the changes proposed by the PEC would violate the constitutional core, characterizing a proposal tending to abolish a fundamental right; what implications the promulgation of PEC no. 80/2019 would generate for the Brazilian legal system and whether the approval of PEC no. 80/2019 would constitute a social setback, violating legal security and establishing the figure of “contradictory constitutional agrarian property”. To answer the proposed questions, the research presented an outline of the historical and legal configurations of the social function of land ownership in national law, seeking to understand the structuring of socio-functionalized constitutional property made after the promulgation of the 1988 Constitution, discussing the legal implications of alleged conceptual change in the social function of rural property. The general objective of the research was to promote an analysis of PEC No. 80/2019 specifically the intention to amend article 186 of the Federal Constitution, under the bias of its constitutionality/unconstitutionality. As specific objectives, the legal structuring of the social function of property in Brazilian law was presented; the social function of property was discussed from the perspective of a fundamental right, analyzing its possible inclusion as a constitutional clause; the legal implications arising from the change in the requirements of the social function of rural property were verified following the promulgation of constitutional amendment proposal no. 80/2019. The hypothesis of the work is outlined in the affirmation that the social function of property is considered a constitutional clause before its inclusion in the list of fundamental rights and duties, and the proposed amendment tending to abolish it cannot be subject to deliberation (reduce or suppress) from the Constitution. Thus, changing the requirement (from cumulative to alternative) of the presence of requirements evidencing compliance with the social function of rural property, set out in article 186 of the Constitution, would be unconstitutional, as it goes against the intangible core, implying violations of other fundamental constitutional rights. Regarding methodology, the historical technique of theoretical investigation structured based on consultations of primary research sources (original documents) was used; the conceptual technique, working on the phenomenon focused on from theoretical references and systems of ideas that allowed the construction of the internal logic of the research, with conceptual development aimed at treating the problem, a technique that required bibliographical research work, also having been used the normative technique, by employing a normative-legal study of the phenomenon researched through a dogmatic line. The stages of the investigation focused on the observation of the phenomenon (collection of qualitative information), the promotion of questions (construction of questions to explain the phenomenon researched), the formulation of hypotheses (to resolve the questions), study phase, analysis of hypotheses and conclusion. As a conclusion, the research pointed to the legal unfeasibility of the proposal given the limits imposed by the Original Constituent Power, with PEC No. 80/2019 intending to violate the constitutional core by characterizing a proposed amendment to the Constitution tending to abolish fundamental rights, generating serious attacks to other rights, constituting a social setback that violates legal security by establishing the figure of contradictory constitutional agrarian property, moving towards the opening of deficient state protection in the area of fundamental rights.

Keywords: Agrarian Law. Social function of property. Contradictory constitutional agrarian property. PEC no. 80/2019.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 -A CONFIGURAÇÕES HISTÓRICAS E JURÍDICAS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO.....	15
2 - A PROPRIEDADE CONSTITUCIONAL	33
2.1. Análise da propriedade constitucionalizada	36
3 -A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DA TERRA EM ANÁLISE.....	41
3.1 Análise de seus requisitos constituidores.....	41
3.1.1 O aproveitamento racional e adequado da propriedade rural: A obrigação sociofuncional produtiva.....	44
3.1.2 A utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente: a obrigação sociofuncional ambiental da propriedade agrária	49
3.1.3 A observância das disposições que regulam as relações de trabalho: a obrigação sociofuncional trabalhista	55
3.1.4 A exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores: a obrigação sociofuncional gregária.....	59
3.2 A função social da propriedade da terra enquanto cláusula pétrea	62
3.2.1 As cláusulas pétreas constitucionais.....	62
3.2.2 A garantia do direito de propriedade e a função social como direitos fundamentais	66
3.2.3 O núcleo essencial do direito de propriedade e da função social	68
3.2.4 A função social da propriedade rural como garantia de outros direitos fundamentais	71
4- A PEC 80/2019 E A NOVA CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DA MODIFICAÇÃO	72
4.1 PEC 80/2019 e o novo conceito de função social da propriedade rural	76
4.2 PEC 80/2019 e a análise de sua compatibilidade constitucional formal e material	78
4.3 A PEC 80/2019 e a "propriedade constitucional contraditória"	81
4.4 A PEC 80/2019 como regressão constitucional (retrocesso social).....	83
4.5 O direito fundamental à segurança jurídica e a PEC 80/2019.....	88
4.6 Nota Técnica nº 17/2019/PFDC/MPF, de 4 de outubro de 2019.....	88
4.7 O controle de constitucionalidade dos projetos de emendas constitucionais via Poder Legislativo e Judiciário.....	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

INTRODUÇÃO

A função social é uma estruturação jurídica constitucionalizada no rol dos direitos fundamentais, estabelecida após a promulgação da Constituição Federal de 1988, inserida pelas estipulações do Poder Constituinte Originário brasileiro de forma a reestruturar diversos institutos jurídicos clássicos para conformá-los nos moldes de um Estado emergente nos fundamentos da democracia, solidariedade social e dignidade da pessoa humana.

A instituição da obrigatoriedade da sociofuncionalização da propriedade foi um grande avanço promovido pela atual Constituição, estando a função social da propriedade referenciada no texto constitucional como um direito fundamental (artigo 5º, inciso XXIII, Constituição Federal), elencada no rol dos princípios da ordem econômica brasileira social (artigo 170, inciso III, Constituição Federal), se fazendo presente na Política Urbana nacional (artigo 182, § 2º, Constituição Federal), nas determinações da Política Agrícola e Fundiária e de Reforma Agrária (artigo 184, Constituição Federal).

França (1999) discursa que a sociedade brasileira, após um longo e doloroso processo de lutas e convulsões, assumiu o compromisso de redistribuir a riqueza por ela produzida, objetivando assim integrar camadas sociais marginalizadas pela concentração abusiva de renda, afirmando a função social ser então um instituto concebido juridicamente para promover soluções pacíficas e legais para a posse e propriedades sociais. Fonseca (2017) propõe ser a função social da propriedade um princípio a traçar os parâmetros para uma adequada política urbana e uma justa política agrária brasileira.

A função social da propriedade, que ganhou importante presença no projeto originário do Poder Constituinte da atual Lei Fundamental, ao ponto de condicionar obrigações ao proprietário sob pena de ter o seu bem desapropriado, tornou-se no ano de 2019 objeto de discussão legislativa do Constituinte Derivado Reformador ante à Proposta de Emenda à Constituição nº. 80 (PEC nº. 80/2019), que pretende alterar os artigos constitucionais relativos à função social da propriedade urbana e agrária, trazendo os proponentes do projeto como justificativa textual a necessidade de uma melhor definição sobre a sua concepção, tecendo mudanças sobre os casos de desapropriação pelo descumprimento da função social da propriedade, afirmando ser a intenção da proposta diminuir a discricionariedade do Poder

Público na avaliação da desapropriação do bem imóvel privado, fundamentando o projeto na necessidade de garantia da preservação da propriedade “enquanto um bem sagrado a ser protegido de injustiças”.

Procura então a proposta de emenda n° 80/2019 promover substanciais alterações constitucionais de forma a trazer um novo entendimento conceitual e estrutural da função social da propriedade, para permitir entender que o imóvel rural cumprirá a função social quando atender “pelo menos” um dos requisitos presentes nos incisos do artigo 186 da Carta Magna, não mais exigindo a cumulação de todos os requisitos constitucionais, alteração jurídica conceitual que pode impactar significativamente a proteção econômica, social e ambiental decorrente da propriedade constitucionalizada, de modo a gerar desrespeito a outros direitos constitucionalmente garantidos.

Encontrando-se atualmente em análise pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, a PEC n°. 80/2019, ao final de sua tramitação no Congresso Nacional, caso seja promulgada, implicará em uma nova regulamentação do conceito jurídico de função social, justificando assim um estudo acurado da tratativa à luz da Constituição Federal de 1988 para questionar os seus impactos jurídicos.

Nesse contexto, a presente pesquisa apresenta como questionamentos: qual seria a viabilidade jurídica da proposta frente aos limites impostos pelo Poder Constituinte Originário?; se as alterações propostas pela PEC poderiam violar o núcleo pétreo constitucional, caracterizando uma proposta tendente a abolir um direito fundamental?; quais implicações gerariam para o ordenamento jurídico brasileiro a promulgação da PEC n° 80/2019? e se a aprovação da PEC n° 80/2019 constituiria um retrocesso social, violando a segurança jurídica e instituindo a figura de uma “propriedade constitucional contraditória”?

Assim, a presente dissertação tem por objetivo geral promover uma análise da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 80/2019, especificamente a pretensão de alteração do artigo 186 da Constituição Federal, sob o viés de sua constitucionalidade/inconstitucionalidade.

Como objetivos específicos, pretende-se: a) apresentar a estruturação jurídica da função social da propriedade no direito brasileiro; b) discorrer acerca da função social da propriedade sob a ótica de um direito fundamental, analisando a sua possível inclusão como cláusula pétrea constitucional; c) verificar as implicações jurídicas decorrentes da alteração dos requisitos da função social da propriedade rural ante à promulgação da proposta de emenda constitucional n° 80/2019.

A hipótese do trabalho é a de que a função social da propriedade é considerada uma cláusula pétrea constitucional, ante à sua inserção no rol dos direitos e deveres fundamentais, não podendo ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a aboli-la (reduzir ou suprimir) da Constituição, sendo a modificação da exigência (de cumulativa para alternativa) da presença dos requisitos evidenciadores do cumprimento da função social da propriedade rural, estampados no artigo 186 da Constituição, inconstitucional, por afrontar o núcleo intangível pétreo, implicando em violações a outros direitos constitucionais fundamentais.

Para responder a problemática da pesquisa, estrutura-se o trabalho em quatro capítulos. No primeiro, aborda-se uma revisão teórica a respeito do percurso histórico-normativo da função social e do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, iniciando pela referência ao instituto jurídico português das Sesmarias trasladado para a América Portuguesa, as configurações do direito de propriedade e suas limitações nas constituições nacionais, o Estatuto da Terra e a função social na atual Constituição.

A proposta de trabalho do segundo capítulo volta-se para a análise da fundamentação da propriedade constitucional, aqui chamada de legítima propriedade constitucional, como aquela que é sociofuncionalizada, alicerçada na observação/cumprimento da sua função social, devendo por isso ser protegida pelo ordenamento jurídico.

O debate sobre a função social da propriedade da terra e seus elementos estruturantes é levantado no terceiro capítulo, momento em que se faz uma análise da função social da terra sob a perspectiva das suas quatro obrigações decorrentes: a) aproveitamento racional e adequado da propriedade rural (obrigação sociofuncional produtiva); b) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente (obrigação sociofuncional ambiental); c) observância das disposições que regulam as relações de trabalho (obrigação sociofuncional trabalhista); d) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (obrigação sociofuncional gregária), bem como analisa a função social da propriedade da terra enquanto uma cláusula pétrea, procurando entender as configurações constitucionais da garantia do direito de propriedade e a função social, trabalhando a função social enquanto um verdadeiro direito fundamental do Estado Democrático de Direito brasileiro.

O quarto capítulo destina-se à análise da PEC nº 80/2019, abordando a proposta de configuração/desconfiguração jurídica da função social da propriedade e suas implicações no tocante à sua constitucionalidade/inconstitucionalidade, além de tecer comentários acerca da

possibilidade do controle de constitucionalidade da PEC, a ser feito pelas vias legislativa e judicial.

Justifica-se a escolha do tema ante à importância da delimitação dos critérios definidores do conceito da função social do imóvel rural para o direito brasileiro, bem como as implicações do que se entende como imóvel rural cumpridor ou não da função social sobre a política agrícola, fundiária e sobre as demandas da reforma agrária, vez que a desapropriação ocasionada em razão do descumprimento da função social da propriedade se constitui como um instrumento a ser utilizado no combate às desigualdades sociais provocadas pela má distribuição das terras rurais e urbanas no Brasil.

No tocante à metodologia, Bittar (2022) explica que a ciência do Direito pode valer-se de inúmeras perspectivas de trabalho investigativo. Logo, há a necessidade de se destacar que as técnicas e os instrumentos a serem eleitos como possíveis para a estruturação da pesquisa na área das ciências jurídicas são variados, especialmente por fazer parte da grande área das ciências sociais, necessitando essas técnicas variarem-se, conjugarem-se ou se adequarem conforme à discussão abordada do Direito, tornando-se usual a pesquisa científica bibliográfica. Dessa forma, na pesquisa no Direito, há o predomínio de fontes escritas, revisão de bibliografia, e o trabalho intelectual dedutivo.

A presente dissertação conjuga diversas técnicas de pesquisa científicas voltadas para a análise da investigação em Direito, utilizando-se a técnica histórica de investigação teórica, estruturada a partir de consultas de fontes primárias de pesquisa (documentos originais); a técnica conceitual, trabalhando o fenômeno focado a partir de referenciais teóricos e sistemas de ideias que permitiram construir a logicidade interna da pesquisa, com o desenvolvimento conceitual voltado para o tratamento do problema, técnica que exigiu um trabalho de pesquisa bibliográfico, também tendo sido utilizada a técnica normativa, ao empregar um estudo normativo-jurídico do fenômeno pesquisado através de uma linha dogmática. As etapas da investigação voltaram-se para a observação do fenômeno (coleta das informações qualitativas), a promoção dos questionamentos (construção das perguntas para explicar o fenômeno pesquisado), a formulação das hipóteses (para a solução dos questionamentos), fase de estudo, análise das hipóteses e conclusão.

1. A CONFIGURAÇÕES HISTÓRICAS E JURÍDICAS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO DIREITO BRASILEIRO

Tecendo considerações acerca da natureza humana, o filósofo grego Aristóteles (384 - 322 a.C.) qualificou o homem como um ser político, cuja natureza se submete à vida em sociedade. Dessa maneira, a essência humana é uma essência social, e o viver em sociedade é a garantia da manutenção da vida humana, de forma que os construtos feitos pelos homens se tornam construtos sociais, voltados para a regulação do homem no viver social (os mitos, a ciência, a educação, o direito etc.), não sendo necessária a regulação das ações humanas se não houvesse relação humana socialmente envolvida.

A função social é um conceito historicamente constituído, assumindo a condição de um discurso. O discurso então pode ser compreendido como um conjunto de enunciados que apoiam uma formação discursiva, uma rede de enunciação que em toda sociedade é controlada, selecionada, organizada e redistribuída de uma forma não transparente ou neutra, reverberação de uma verdade, colocando-se na ordem de um significante uma série regular e distinta de acontecimentos (Foucault, 1970).

A ideia discursiva da função social permeia a necessidade de que algo (a propriedade, o direito, as ações etc.) tenha uma finalidade a ser refletida na e para a sociedade, incorporada ao ambiente humano que é historicamente constituído e vivido. Assume então a função social um caráter sócio-histórico-cultural, que se volta para a uma conjuntura espaço-temporal determinada, havendo sempre a necessidade de se questionar que tipo de “função social” se pretende, se fala, se clama, se questiona. A função social em um Estado liberal diferencia-se da função social em um Estado social, ou em um Estado social de direito, assumindo contornos, constituições, presenças e ausências próprias de cada segmento. A função social, dessa forma, é modificável de estatuto para estatuto, conformando-se aos preceitos constitucionais e com a concreta regulamentação dos interesses de uma sociedade. (Tepedino et al., 2021)

Por expressa exigência constitucional, toda propriedade brasileira necessita observar a sua função social, de modo que propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (artigo 182, Constituição Federal), enquanto a função social da propriedade rural (termo utilizado pela Constituição de 1988) é cumprida quando se atende aos requisitos do aproveitamento racional e adequado; da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; da observância das disposições que regulam as relações de trabalho e da exploração

que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (artigo 186, Constituição Federal).

Mas a propriedade da terra mesmo antes das determinações constitucionais de 1988 já se submetia à obrigatoriedade de cumprimento de obrigações sociofuncionais, pois o Estatuto da Terra (Lei Federal nº. 4.504/1964) condicionou a garantia da oportunidade do acesso à propriedade da terra ao respeito de sua função social. Para o referido diploma legal, a função social da terra estaria presente quando a exploração da propriedade imobiliária agrária simultaneamente conseguisse favorecer o bem-estar dos proprietários, dos trabalhadores e de suas famílias; mantivesse níveis satisfatórios de produtividade; assegurasse a conservação dos recursos naturais e observasse as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

Declarando ser bastante atual a afirmação de que a função social da terra é o centro em torno do qual gravita toda a doutrina do Direito Agrário, Marques (2016) entende que não pode subsistir o direito de propriedade se não estiver presente a função social, evidenciando que o princípio da função social transformou o conceito de propriedade para inserir-se nesse direito como um elemento estrutural, já que toda e qualquer atividade que se realize sobre a terra obrigatoriamente deverá cumprir uma função social, função que assume no seu conceito aspectos econômicos, sociais e ecológicos de observância cumulativa.

Como então conceber no Brasil um direito de propriedade desatrelado de sua função social? Se o constituinte expressamente designa proteção constitucional ao direito de propriedade, que deverá atender à uma função social, poderíamos então depreender que propriedade e função social aglutinam-se em uma única concepção jurídica, fundindo-se como faces de uma mesma moeda, elementos de uma mesma constituição categórica, cujo desfecho materializa a ideia de que não existe (ou não deveria existir) no Brasil propriedade desvinculada da função social, o que tornaria equivocado categorizar a função social como mero limite ao direito de propriedade, pois a função social após 1988 tornou-se parte integrante, formante e imbricada no direito de propriedade.

A função social é muito mais do que uma limitação. Trata-se de uma concepção que se consubstancia no fundamento, razão e justificação da propriedade/direito de propriedade. A função social da propriedade não tem inspiração socialista, antes é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, em certos parâmetros constitucionais, como exercida no interesse geral (Bercovici, 2013).

Gilbert (2015) propõe ser a propriedade um direito. A propriedade não seria uma coisa, mas um direito, uma espécie de acordo firmado entre os membros de uma comunidade para respeitar algo entre eles e elas mesmos, assumindo a configuração de uma relação, e não de uma coisa. Seria então a propriedade privada um direito individual que só existe ante à permissão da comunidade, um modo de se distribuir os bens no seio social, devendo-se entender a propriedade não como um direito sagrado e absoluto, mas enquanto instituto jurídico concreto, inserido em uma dinâmica histórico- social, tornando a propriedade relação histórica que um ordenamento dá ao problema do vínculo jurídico mais intenso entre uma pessoa e um bem. (Bercovici, 2013)

Marés (2021) determina que a terra não cumpridora da função social não pode ser considerada propriedade. Dessa forma, a propriedade não se condiciona à função social, ela se constitui no cumprimento da função social, de modo a se ter a compreensão da função social como parte integrante do direito de propriedade. Para o autor, a função social apresenta-se como uma realidade aberta, a ser complementada por um conteúdo legal, sempre se relacionando à determinadas necessidades sociais, tornando-se um termo unânime na doutrina agrária do continente latino-americano, adaptando cada país a ideia de função social para as suas características nacionais.

Em resumo dos aspectos históricos que gravitam em torno da função social, Marques (2023) destaca que foi Aristóteles o primeiro a manifestar-se sobre a questão, ao entender que aos bens se deveria dar uma destinação social, pois teria o homem o direito de possuir bens e deles retirar a sua própria manutenção, mas também deveriam esses bens satisfazerem aos outros. A ideia da utilização dos bens particulares de forma a gerar benefício para o outro ganha impulso com Santo Tomás de Aquino, quando ele passa a defender que o proprietário deveria respeitar o “bem comum”. O Código de Napoleão teria dado ao conceito do direito de propriedade o caráter absoluto, mas em Marx percebe-se a ideia da coletivização dos bens, situando a propriedade privada como a causa maior das injustiças sociais. Na doutrina de Léon Duguit se encontraria a defesa da ideia de que a propriedade em si é uma função social, não sendo um direito subjetivo, mas subordinação da utilidade de um bem a um determinado fim, conforme o direito objetivo. Pela doutrina cristã da Igreja Católica, percebe-se a defesa da afirmação de que a propriedade teria uma função social (a propriedade como um direito natural, devendo o Estado proteger, mas o seu uso deve ser condicionado ao bem comum, afirmando o direito natural à propriedade dos bens, mas submetido ao dever de satisfazer à coletividade).

No tocante à propriedade agrária, a função social na sociedade do capital enraíza também uma origem econômica, ante à necessidade de se tornar a terra e suas relações produtivas, sob o discurso de que terra ociosa não geraria mercadoria, não servindo ao capitalismo. Para Marés (2021) essa necessidade promoveu reflexos inclusive no modo de se fazer a reforma agrária, ao transformar a terra improdutiva em produtiva, propiciando a desapropriação da terra improdutiva e liberando ao proprietário absenteísta o valor da indenização. No fim, a propriedade não se perderia pelo descumprimento da função social, ela apenas modificaria seu objeto.

A propriedade se tornou resultado de um processo histórico de construção iniciado com o mercantilismo. As transformações sociais emergidas das relações econômicas da nascente burguesia europeia a partir do século XI, bem como o fato do sistema feudalista não mais conseguir apresentar soluções de manutenção frente às novas necessidades da expansão do comércio e do lucro criaram a necessidade de que a propriedade se voltasse para a geração de riquezas, em razão da ideia de que a terra não cultivada (inativa, improdutiva) não produziria mercadorias. Logo, manter a terra produtiva tornou-se obrigação necessária para o próprio desenvolvimento e manutenção do capitalismo à medida que promoveu a geração de bens a serem circulados no mercado, permitindo o emprego da mão de obra livre (que tornaria abundando ante à expulsão dos camponeses com a política de cercamento na Europa), e se voltaria para a produção de bens para o mercado, impedindo que esses trabalhadores pudessem produzir para a sua subsistência.

No Brasil a propriedade e a função social apresentam um percurso legal que se atrela ao desenvolvimento histórico e normativo do país colonizado por Portugal, uma potência europeia pioneira nas grandes navegações.

O sistema sesmarial português, criado nos fins do século XIV, foi um instituto jurídico que atribuiu uma certa “função social” para a propriedade rural portuguesa, em decorrência de uma necessidade eminentemente econômica. Verificando a falta de mão de obra para o trabalho no campo, bem como a concentração de pessoas ociosas e famintas nas cidades, o então Rei de Portugal D. Fernando, em 1375, obrigou os proprietários de terras a produzirem sob pena de expropriação, bem como os trabalhadores livres a trabalharem para os proprietários, estabelecendo a regulação dos salários e do contrato, criando então o Instituto das Sesmarias. A propriedade então passou a vincular-se ao seu efetivo exercício, de forma que a propriedade mercantil portuguesa nasce como um direito ao uso produtivo e se transforma até estar vinculada ao negócio jurídico que a trocou por dinheiro ou outro bem. (Marés, 2021).

Lígia Osório Silva (Osório Silva, 2008) destaca que o instituto português das sesmarias foi criado especificamente para solucionar uma crise de abastecimento, já que as terras portuguesas marcadas pelo sistema feudal em sua grande maioria estavam apropriadas e não cultivadas/arrendadas pelos senhorios. Objetivando acabar com a ociosidade das terras, instituiu-se no ordenamento legal a obrigatoriedade de se cultivar a terra sob pena de perda do domínio. Conforme a autora, o regime de sesmarias procurava impedir o esvaziamento do campo e o desabastecimento das cidades, obrigando o senhorio a cultivar ou arrendar a terra sob perda do direito à propriedade, sendo as terras devolvidas à Coroa para redistribuição para outros que as lavrassem a aproveitassem, respeitando assim o interesse coletivo.

Dessa forma, em Portugal, a finalidade da Lei de Sesmarias voltava-se para o aumento da produção, tornando-se velha praxe a retirada das terras cultiváveis de seus donos diante do abandono ou desleixo, para serem entregues aos que efetivamente as lavrassem (Optiz e Optiz, 1983), devendo a propriedade então cumprir a sua função econômico-social. Para os mencionados autores, a obrigação do proprietário de fazer a propriedade cumprir sua função econômico-social, sob pena de ser desapropriada por interesse social, é uma prática antiga decorrente da Lei de Sesmarias, para apenar os donos de terras cultiváveis abandonadas, mostrando que a finalidade da lei se voltava para o aumento da produção.

A chegada dos conquistadores às recém-descobertas terras brasileiras possibilitou a incorporação das novas terras ao patrimônio da Coroa Portuguesa em razão da incidência do direito de conquista. Como bem explicam Chavari e Lopes (2016), as terras recém-descobertas foram incorporadas ao patrimônio do rei, conforme tratados internacionais vigentes à época, especificamente Tratado de Alcaçovas (1479) e Tratado de Tordesilhas (1494).

O início efetivo da tentativa de colonização na América Portuguesa começou no ano de 1530, com o esforço de Portugal em aplicar às terras brasileiras o instituto jurídico da realidade portuguesa, trazendo para a Colônia o sistema de sesmarias, transportado sob novos contornos, não se preocupado, segundo Osório Silva (2008), em adaptar-se à realidade local, o que gerou distorções no sesmarialismo, pois as terras coloniais eram vagas, não apropriadas, sem senhorio nem dono de espécie alguma, habitadas apenas pelos indígenas, que não conheciam a propriedade. Desse modo, segundo a autora, o sesmarialismo português foi-se transformando e adaptando aos acontecimentos maiores ocorridos na metrópole e na Colônia, gerando o que se poderia chamar de sesmarialismo colonial, preocupado mais com a povoação das novas terras.

De 22 de abril de 1500 até a Independência do Brasil, segundo Paiva (2009), pertencia ao Rei de Portugal toda a posse sobre o território descoberto, a título de domínio original do Estado português, e investido o Rei deste senhorio, em 1532, determinou a divisão administrativa do território em capitanias, a serem entregues aos beneficiários, exploração territorial qualificada como esparsa e basicamente individual, promovendo os primeiros núcleos de ocupação e colonização do Brasil, ocupação necessária e importante do ponto de vista fático e jurídico, demonstrando a existência de providências de ocupação do solo para garantia de manutenção do território.

A primeira fase do sistema colonial sesmarial baseou-se na distribuição gratuita e condicionada de porções do solo, concessões feitas em condição de serem aproveitadas em um período de tempo, sob pena de voltarem ao domínio da Coroa e posterior redistribuição, existindo as recomendações destinadas aos donatários de aproveitamento da terra em determinado prazo e a doação da terra segundo a possibilidade do donatário de aproveitá-la, limitando assim o seu tamanho, evidenciando claramente a necessidade de tornar a terra produtiva, não ociosa.

Smith (1990) aponta que a legislação das sesmarias passou a não mais atender aos interesses de expansão da agricultura e requeria novos instrumentos legais ante à existência de grandes extensões de terras concedidas e incultas, o que ocasionou a determinação de não ser mais possível a concessão de sesmarias gratuitas. Estas passariam a ser vendidas em lotes demarcados de até meia légua quadrada (1.089ha) e com preço estabelecido, devendo os recursos da venda das terras serem empregados na colonização. Também restou estabelecido que as sesmarias doadas e não cultivadas deveriam voltar à massa dos “bens nacionais”, uma reafirmação da reversibilidade da propriedade não cultivada.

Percebe-se então que o regime sesmarial português e o aplicado à Colônia principiava o exercício da propriedade voltada para uma função social econômica: cultivo das terras para produção e abastecimento, direito vinculado ao uso produtivo (preocupação de dar destinação produtiva às terras cultiváveis), vertente eminentemente econômica, que se mantém atualmente enquanto um dos requisitos da função social da propriedade rural.

Contudo, na inevitável transplantação do regime sesmarial português para o Brasil, observou-se a distorção da aplicação do instituto na colônia, que se voltou para a promoção do povoamento (colonização), havendo as concessões de sesmarias aos latifundiários sem adoção de planejamento efetivo de cultivo das terras, dando origem às grandes extensões de propriedades rurais incultas.

Com o foco na ordem constitucional brasileira, a Constituição Imperial outorgada em 1824 dispôs acerca das garantias e dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, fundamentando-os na liberdade, na segurança individual e na propriedade. O direito de propriedade no Brasil Império assentava-se na garantia do exercício dos poderes do proprietário de forma ilimitada, garantido em toda a sua plenitude (artigo 179, XXII), podendo o Poder Público apenas em caso de necessidade usar o bem particular, desde que indenizasse previamente o proprietário. Ao proprietário cabia usar ou não usar a sua propriedade, exercendo poderes ilimitados sobre ela, propriedade que tinha a função de atender exclusivamente as necessidades individuais de seu dono.

Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Políticos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnizado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação. (Constituição Política do Império do Brasil, 1824, destaques da autora).

A Lei nº 601 de 1850 (Lei das Terras) ficou conhecida como a primeira lei agrária brasileira, regulando as terras devolutas do Império, proibindo a sua aquisição por outro título que não fosse o de compra e venda, vedando a invasão de terras públicas. Pretendia a lei promover uma espécie de regularização fundiária das áreas rurais apossadas no Brasil, na tentativa de se buscar uma saída para as sesmarias não cultivadas, concedendo perdão aos grandes proprietários de terra que descumpriram as exigências de cultivo de suas sesmarias, regularizando as terras de grandes posseiros, materializando uma opção legal pela proteção jurídica ao latifúndio, enquanto o direito de propriedade continuava a assumir as características de ser um direito ilimitado e pleno.

Art 4º Serão revalidadas as sesmarias, ou outras concessões do Governo Geral ou Provincial, que se acharem cultivadas, ou com princípios de culturas, e morada habitual do respectivo sesmeiro ou concessionario, ou de quem os represente, embora não tenha sido cumprida qualquer das outras condições, com que forão concedidas.

Art 5º Serão legitimadas as posses mansas e pacificas, adquiridas por occupação primaria, ou havidas do primeiro occupante, que se acharem cultivadas, ou com principio de cultura, e morada habitual do respectivo posseiro, ou de quem o represente, guardadas as regras seguintes:

§ 1º Cada posse em terras de cultura, ou em campos de criação, compreenderá, além do terreno aproveitado, ou do necessario para pastagem dos animaes que tiver o posseiro, outrotanto mais de terreno devoluto que houver contiguo, com tanto que nenhum caso a extensão total da posse exceda a de huma sesmaria para cultura ou criação, igual ás ultimas concedidas na mesma Comarca ou na mais visinha.

§ 2º As posses em circunstancias de serem legitimadas, que se acharem em sesmarias ou outras concessões do Governo, não incursas em commisso ou revalidade por esta Lei, só darão direito á indemnisação pelas benfeitorias.

Exceptua-se desta regra o caso de verificar-se a favor da posse qualquer das seguintes hypotheses : 1ª, o ter sido declarada boa por sentença passada em Julgado entre os sesmeiros ou concessionarios e os posseiros : 2ª, ter sido estabelecida antes da medição da sesmaria ou concessão, e não perturbada por cinco annos : 3ª, ter sido estabelecida depois da dita medição, enão perturbada por dez annos.

§ 3º Dada a excepção do paragrapho antecedentes, os posseiros gozarão do favor que lhes assegura o § 1º, competindo ao respectivo sesmeiro ou concessionario ficar com o terreno que sobrar da divisão feita entre os ditos posseiros, ou considerar-se tambem posseiros para entrar em rateio igual com elles.

§ 4º Os Campos de uso commum dos moradores de huma ou mais Freguezias, Municipios ou Comarcas serão conservados em toda a extensão de suas divisas, e continuarão a prestar o mesmo uso, conforme a pratica actual, em quanto por Lei não se dispuzer o contrario. (Lei das Terras, Lei nº 601 de 1850)

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1891, continuou autorizando na Declaração de Direitos a proteção ao direito de propriedade que poderia ser exercido “em toda a sua plenitude”, contudo, inseriu dispositivos de intervenção no domínio privado por intermédio da desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:
(...)

§ 17. O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indenização prévia. (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, 1891, destaques da autora).

Em 1916 foi sancionado o Código Civil dos Estados Unidos do Brasil, a Lei nº. 3.071/1916, assegurando ao proprietário o direito de usar, gozar, dispor de seus bens e de reavê-

los do poder de quem quer que injustamente os possuíssem. Ao proprietário cabia usar a sua propriedade como lhe aprouvesse, desde que respeitasse as limitações administrativas e o direito dos também outros proprietários, regulamentando a possibilidade de perda da propriedade imóvel mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública. O Código Civil brasileiro de 1916, segundo Pinto (2013), atribuiu à propriedade um caráter absoluto, inatingível, sem limitações ou quaisquer restrições ao seu exercício, sendo o proprietário considerado senhor da coisa e dela podendo implementar o tratamento que bem entendesse.

Art. 524. A lei assegura 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.
(...)

Art. 590. Também se perde a propriedade imóvel mediante desapropriação por necessidade ou utilidade pública.
(...) (Código Civil, 1916.)

A Constituição da Segunda República (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, promulgada em 1934) afirmou no rol dos direitos e das garantias individuais o direito concernente à propriedade, garantindo-o, entretanto expressamente declarando que esse direito não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo na forma da lei, uma limitação negativa ao direito de propriedade, mantendo a previsão da desapropriação por necessidade ou utilidade pública, da usucapião *pro labore* e da ocupação temporária da propriedade particular.

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:
(...)

17) **É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar.** A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior. (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1934, destaques da autora)

Com o Estado Novo, outorga-se a Constituição de 1937 e nela se faz presente a garantia do direito de propriedade, atribuindo à lei ordinária a incumbência de definir o seu conteúdo e limites. Quanto ao intervencionismo estatal no domínio econômico, só o admitiria excepcionalmente, isto é, para suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores de produção, no interesse da nação, também admitindo a usucapião *pro labore*, reproduzindo disposição da Carta de 1934.

Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, ou a hipótese prevista no § 2º do art. 166. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício. (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1937.)

Ante à promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946, asseverou o direito de propriedade, expressamente ressaltando a garantia de desapropriação por necessidade, utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, introduzindo no cenário jurídico constitucional a desapropriação por interesse social. Já no capítulo referente à ordem econômica e social, restou consignado que o uso da propriedade deveria ser condicionado ao bem-estar social e que a lei poderia promover a justa distribuição da propriedade com igual oportunidade para todos.

O condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social era os primórdios do reconhecimento do princípio da função social da propriedade no ordenamento brasileiro, possibilitando a partir de então a edição de diplomas jurídicos de instrumentalização do princípio da função social da propriedade, a exemplo da Lei n.º 4.132/62, que regulamentou as hipóteses de desapropriação por interesse social como forma de promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar seu uso ao bem-estar social. Em abril de 1964, a Emenda Constitucional n.º 10 possibilitou a desapropriação de terras rurais para fins de reforma agrária, mediante indenização com títulos da dívida pública.

Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964)

Art 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos.

§ 1º Para os fins previstos neste artigo, a União poderá promover desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento da prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária, segundo índices fixados pelo Conselho Nacional de Economia, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinqüenta por cento do Impôsto Territorial Rural e como pagamento do preço de terras públicas. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964)

(...) (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, 1946, destaques da autora)

O grande marco legal de instrumentalização da função social da propriedade no ordenamento infraconstitucional brasileiro foi a edição da Lei nº. 4.504/1964, norma conhecida como Estatuto da Terra. A lei, promulgada em pleno regime militar, passou a dispor acerca da regulação dos direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola no país, considerando a Reforma Agrária como um conjunto de medidas de promoção de 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, assegurando a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada expressamente pela sua “função social”. O Estatuto da Terra preocupou-se em conceituar a função social, explicitando os seus requisitos constituidores.

Declaradas foram na Mensagem nº 33, de 26 de outubro de 1964, as justificativas apresentadas ao Congresso Nacional acerca das exposições de motivos que fundamentaram o Estatuto da Terra, tendo sido explicado que a norma agrária estaria em consonância com as providências e prioridades governamentais destinadas a dar solução ao problema agrário brasileiro, para a promoção da justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos, promovendo-se uma nova regulamentação da terra, tornando as disposições legais do Estatuto da Terra uma opção democrática, que estimularia a propriedade privada a reintegrar a propriedade em sua natural função social, expondo a mensagem os argumentos estruturantes da imposição das obrigações da função social da terra.

5. São óbvias as razões para essa atribuição de prioridade. A necessidade de se dar à terra uma nova regulamentação, modificando-se a estrutura agrária do País, é de si mesma evidente, ante os anseios de reforma e justiça social de regiões de assalariados, parceiros, arrendatários, ocupantes e posseiros que não vislumbram, nas condições atualmente vigentes no meio rural, qualquer perspectiva de se tornarem proprietários da terra que cultivam. A ela se soma, entretanto, no sentido de acentuar-lhe a urgência, a exasperação das tensões sociais criadas, quer pelo inadequado atendimento das exigências normais no meio agrário, como assistência técnica e financiamentos, quer pela

proposital inquietação, quer para fins políticos subalternos, o Governo anterior propagou pelas áreas rurais do País, contribuindo para desorganizar o sistema de produção agrícola existente, sem o substituir por outro mais adequado.

10. Por isso só se vem agravando as contradições e desigualdades da estrutura agrária do Brasil. Dados colhidos no Censo Agrícola de 1960 demonstram que menos de 1% dos estabelecimentos absorve a metade da área total; ao revés, mais de 50% dos pequenos imóveis rurais ocupam menos de um quarto dessa área. Comparativamente à situação verificada pelo Censo Agrícola de 1950, a posição relativa dos estabelecimentos de menos de 100 hectares permaneceu mais ou menos a mesma, enquanto aumentou o número das propriedades de menos de 10 hectares, revelando um desfavorável parcelamento dos estabelecimentos de dimensões médias. Essa distorção fundiária pode ser ainda avaliada pelo aumento da percentagem da área ocupada pelos estabelecimentos rurais que se enquadram nos extremos das classes de área. Dados referentes ao último período intercensitário revelam, na verdade, um inconveniente aumento da ocupação de área tanto no que tange às propriedades com área superior a 10.000ha, como nos estabelecimentos com superfícies inferiores a 10ha. Particularmente com relação a estes últimos, o aumento verificado – mais de 76% – identifica um inconveniente anomalia estrutural que cabe a uma Reforma Agrária corrigir.

11. O quadro se completa pela precariedade das condições existentes no meio agrário: uma elevada percentagem da população dependente da atividade agrícola; níveis de tecnologia e de mecanização bastante reduzidos; pequena área cultivada por trabalhador ocupado; condições de vida das mais precárias, no que se refere à habitação, educação e nível sanitário. Por isso mesmo é reduzidíssima a produtividade e rentabilidade *per capita* no meio rural brasileiro, bastando que se atente à seguinte relação: no Brasil um indivíduo ativo na agricultura provê alimentos para cinco outros enquanto que na França, Canadá e Estados Unidos a mesma relação é de um para dez, um para vinte e um para trinta, respectivamente.

13. Impossível é dissociar-se o baixo nível da produtividade agrícola do País do sistema de propriedade; posse e uso da terra: As relações de trabalho ligam-se, como não poderia deixar de ser, às condições em que ele se exerce. Não havendo estímulos especiais para o aumento da produtividade, não recebendo o trabalhador agrário, via de regra, retribuição proporcional ao acréscimo da lucratividade, o desestímulo é conseqüência inevitável. A propriedade da terra, ao invés de se ligar à sua exploração agrícola, à sua utilização, converte-se na apropriação com intuito especulativo. Ao invés de buscar os frutos da terra o proprietário rural, não raro, contenta-se em deixá-la com reduzida ou inexistente produtividade, visando apenas a valorização fundiária como decorrência do progresso geral do País, pela abertura de novas vias de comunicação, pela criação de novas localidades, vilas ou cidades, pela difusão dos vários meios de progresso como a eletrificação, os grandes açudes e barragens, nas obras públicas em geral, ou o influxo indireto de outras atividades. Mantendo a terra inativa ou mal aproveitada, o proprietário absentista ou descuidado veda ou dificulta o acesso dos trabalhadores da terra ao meio que necessitam para viver e produzir.

14. Impossibilitado de ter acesso à terra própria, além da produtividade reduzida, o trabalhador rural não cria para si condições de melhoria de padrão de vida. Não introduz práticas novas, não absorve qualquer técnica tendente a aumentar a produtividade. Sem possuir terra não pode exigir a concessão de facilidades creditícias da assistência técnica, da mecanização, do aperfeiçoamento, do sistema de escoamento, dos produtos agrícolas. A experiência universal mostra que a modificação da estrutura agrária dos países que realizaram reformas agrárias bem-sucedidas cria condições novas para o trabalho rural e força a modificação dos sistemas creditícios, assistencial e de mecanização.

16. A opção democrática baseia-se no estímulo à propriedade privada, no direito do agricultor proprietário aos frutos de seu trabalho e, naturalmente, ao aumento da produtividade, reintegra a propriedade em sua natural função social, condicionando seu aproveitamento ao bem-estar geral; cria, com base no conceito modular de área do estabelecimento rural, um sistema que permite a formação de propriedade, de tamanho econômico em relação ao conjunto familiar. (...)

17. A simples enunciação de um e outro dos sistemas basta para indicar que o projeto se inclinou para a opção democrática em solução harmônica ao sistema político, à organização econômica do País e as suas tradições sociais e culturais. (Congresso Nacional, Mensagem nº 33, de 26 de outubro de 1964, destaques da autora)

Sobre o Estatuto da Terra, Regina Bruno (Bruno, 1995) aduz que as principais coordenadas políticas e ideológicas para a aprovação da legislação se voltaram para a necessidade da modernização da agricultura, para a noção do latifúndio como um obstáculo estrutural ao desenvolvimento e industrialização do país, bem como a necessidade de implementação de uma classe média rural no campo. Assim, a luta pela reforma agrária enquanto luta democrática era uma luta assimilável pelo capitalismo, ao assegurar o direito de propriedade. Segundo a autora, por ter repercussões no direito de propriedade, precisou o Estatuto da Terra ter contornos precisos na delimitação da função social, assentando-se na pedra angular que seria o trabalho, ao passo que o direito de propriedade deveria assumir contornos ao mesmo tempo amplos e restritos, para que a lei garantisse a todos o direito de propriedade (amplo), mas condicionando ao cumprimento da função social (restrito) da função social, norteadas pelo respeito, solidariedade social e a criação de condições que assegurassem a coparticipação dos trabalhadores nas vantagens derivadas da exploração. O elemento definidor da noção da função social deveria ser o trabalho, o cultivo da terra, no interesse do bem comum. Nesse sentido, a propriedade desempenharia a sua função social quando favorecesse o bem-estar dos proprietários e trabalhadores e suas famílias, mantivesse os níveis altos de produtividade, assegurasse a conservação dos recursos naturais e criasse justas relações

de trabalho. Para a operacionalização da noção da função social da terra, deveria ser observado os princípios do uso eficiente, direto e correto do bem agrário.

O termo função social da propriedade da terra passou a ser juridicamente detalhado na lei brasileira, declarando a norma que a propriedade da terra desempenharia integralmente a sua função social quando simultaneamente observasse o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; mantivesse os níveis satisfatórios de produtividade; assegurasse a conservação dos recursos naturais e observasse as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem, tornando dever do Poder Público a promoção e a criação de condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, bem como zelasse para que a propriedade da terra desempenhasse sua função social, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo.

Coube ao Estatuto da Terra promover uma inovação surpreendente na forma de visualizar o direito de propriedade, ao dispor que à propriedade privada da terra caberia intrinsecamente uma função social, devendo o uso do bem se condicionar ao bem-estar coletivo, impondo a obrigação ao Poder Público de gradativamente promover a extinção das formas de ocupação e de exploração da terra antissocial, explicitando a desapropriação por interesse social enquanto um mecanismo de acesso à propriedade rural, cuja finalidade se volta, entre outras, para condicionar o uso da terra à sua função social.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 foi outorgada, mantendo o direito de propriedade como um direito fundamental garantido pelo Estado brasileiro, assim como a previsão de sua garantia, ressalvada a necessidade de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro.

Mas o grande marco constitucional de 1967 foi a previsão expressa da função social da propriedade enquanto um princípio da ordem econômica, voltada para a realização da justiça social. Iniciava-se assim a constitucionalização da função social no ordenamento jurídico brasileiro, abrindo espaço para as mudanças constitucionais no direito de propriedade. Com a edição da Emenda Constitucional de 1969 continuou a função social da propriedade constitucionalmente mantida como um princípio da ordem econômica e como fundamento da ordem social.

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

§ 22 - **É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social**, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 157, § 1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Art. 157 - **A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios:**

(...) III - **função social da propriedade;**

(Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, destaques da autora)

No processo histórico de discussão da Constituinte de 1988, a função social foi tema exaustivamente debatido. No anteprojeto constitucional (Anteprojeto Afonso Arinos), a função social se fazia presente enquanto um instrumento jurídico vinculado aos direitos e garantias fundamentais que subordinava a propriedade privada (art. 30 – É assegurado o direito à propriedade, subordinada à função social), tornando-se também um princípio ordenador da atividade econômica brasileira. No tocante à propriedade territorial rural, inserida também nas disposições da ordem econômica, assegurado estaria na forma da lei o direito à propriedade territorial rural, que se condicionaria à sua função social, materializada quando o uso fosse orientado no sentido de assegurar nível adequado de vida àqueles que nela trabalham, bem como às suas famílias; realizar a exploração racional da terra; conservar os recursos naturais e a manutenção adequada dos equipamentos comunitários, bem como observar as disposições legais que regulam as relações de trabalho.

Em sede de sugestões ao texto constitucional relativo à função social da propriedade privada, diversas foram as opiniões ao projeto no sentido de ser o direito de propriedade assegurando constitucionalmente de maneira a enfatizar a sua função social (SUGESTÃO:01362 DT REC:22/04/87), impor à toda propriedade rural a obrigação de cumprir uma função social para a coletividade (SUGESTÃO:04734 DT REC:06/05/87), sugerindo norma definidora para a função social da propriedade (SUGESTÃO:05018 DT REC:06/05/87), ou que fosse o direito à propriedade territorial rural condicionado ao cumprimento de função social em benefício da coletividade (SUGESTÃO:07645 DT REC:06/05/87), ou que se atribuísse à lei infraconstitucional as delimitações da função social da propriedade (SUGESTÃO:07926 DT REC:06/05/87), ou que fosse assegurado o direito de

propriedade destinada efetivamente a uma função social (SUGESTÃO:08222 DT REC:06/05/87).

No tocante às emendas apresentadas e rejeitadas aos artigos do Anteprojeto referentes à função social, destaca-se a Emenda 00190, que pretendia limitar o direito à propriedade territorial rural à função social e econômica, compreendendo a função social a exploração útil da terra; o incentivo constante à produção; a verificação de relações dignas de trabalho que promovesse a remuneração justa do trabalhador, o seu desenvolvimento socioeconômico e cultural e o bem estar coletivo e que observasse a preservação dos recursos naturais e ambientais. Já a Emenda 00216 destacava que a propriedade rural corresponderia uma função social, e quando no imóvel rural não ocorresse essa correspondência, poderia ser desapropriado por interesse social, para fins de Reforma Agrária, mediante indenização, na forma da lei. Para tanto, a emenda propunha que a propriedade rural responderia à função social, quando, simultaneamente fosse racionalmente utilizada; conservar-se os recursos naturais renováveis e preservar-se o meio ambiente; cumprisse as disposições legais que regulassem as relações de trabalho e de produção; também devendo obedecer ao zoneamento agropecuário regional e o tamanho a ser estabelecido em lei. A Emenda 00230 pretendia assegurar uma redação constitucional no sentido de assegurar o direito de propriedade imobiliária desde que o particular destinasse efetivamente o bem à uma função social, na forma da lei e da Constituição, tornando-se critérios da função social da propriedade rural o aproveitamento racional do ponto de vista social e econômico; a conservação dos recursos naturais renováveis e preservação do meio ambiente; a observação das disposições legais regulatórias das relações de trabalho e de produção e não motivação de conflitos ou disputas pela posse ou domínio; o respeito à área máxima prevista como limite regional e o respeito aos direitos das populações indígenas que vivem nas suas imediações.

Encontramos na apresentação da Emenda 00022 a proposta de que o atendimento à função social da territorial rural importaria em contribuição satisfatória para a economia nacional, com o aproveitamento racional dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente, e a observância das normas legais, em especial trabalhistas, lançando a proibição de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade que atendesse à função social. Pela Emenda 0044, tentou-se inserir no texto constitucional a expressão de que o direito de propriedade sobre o imóvel rural corresponderia à uma função social, enquanto a Emenda 00283 pretendia responsabilizar complementarmente a União pelo cumprimento da função social da propriedade da terra. O direito de propriedade subordinado à sua função social, correspondendo assim a uma obrigação para com a sociedade, foi uma proposta de redação

para o artigo constitucional apresentada pela Emenda 00371, enquanto a Emenda 00714 pretendia assegurar o direito de propriedade imobiliária rural desde que o particular destinasse efetivamente o bem à uma função social, exigindo-se para tanto a observação simultânea do aproveitamento racional do ponto de vista social e econômico; da conservação dos recursos naturais renováveis e preservação do meio ambiente; da observação das disposições legais regulatórias das relações de trabalho e de produção que são motivação de conflitos ou disputas pela posse ou domínio; o respeito à área máxima prevista como limite regional e o respeito aos direitos das populações indígenas das imediações.

Finalmente, em 1988, a função social da propriedade foi elevada à categoria de direito e garantia fundamental, com previsão expressa no artigo 5º da promulgada Constituição da República Federativa do Brasil, garantindo-se o direito de propriedade, obrigando a propriedade a atender à sua função social, continuando esta como um princípio da ordem econômica, além de estar expressamente prevista nas determinações constitucionais da política urbana, política agrícola e fundiária brasileira, provocando mudanças estruturais na forma de se entender o legítimo direito de propriedade, pois, agora, a propriedade privada passa a se submeter aos ditames da justiça social, sendo legítima enquanto cumpridora de uma função dirigida à justiça social (Silva, 2010).

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

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;

(...)

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988, destaques da autora)

Em síntese histórica sobre as características da propriedade e da função social nos textos constitucionais brasileiros, Havrenne (2022) propõe a seguinte sistematização:

Constituição de 1824	Constituição de 1891
Constituição do período monárquico, de caráter absolutista e individualista acerca da propriedade. Referido tema incluía-se no “Título 8º – Das Disposições Geraes, e Garantias dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros”.	Primeira Constituição do período republicano, de caráter absolutista e individualista da propriedade. Referido tema incluía-se na “Seção II – Declaração de Direitos”.
Constituição de 1934	Constituição de 1937
Inserção das primeiras ideias sobre o uso condicionado da propriedade ao interesse social ou coletivo. O art. 113 da CF/1934 estava inserido no “Capítulo dos Direitos e Garantias Individuais”.	Exclusão das ideias sobre o uso condicionado da propriedade ao interesse social ou coletivo. Este tema inseria-se na parte “Dos Direitos e Garantias Individuais”.
Constituição de 1946	Constituição de 1967
Condicionamento do uso da propriedade ao bem-estar social. Inclusão da desapropriação por interesse social. Enquanto o art. 141 incluía-se no Capítulo “Dos Direitos e das Garantias Individuais”, o art. 147 inseria-se no Título sobre a “Ordem Econômica e Social”.	Manutenção da desapropriação por interesse social. Enquanto o art. 150 incluía-se entre “os direitos e garantias individuais”, o art. 157 se encontrava na “Ordem Econômica e Social”. Inserção Constitucional da função social enquanto um princípio da ordem econômica e social.
Constituição de 1969 (Emenda Constitucional – EC nº 1, de 17.10.1969)	Constituição de 1988
Manutenção da desapropriação por interesse social. O art. 153 continuava presente entre os “Direitos e Garantias Individuais”, e o art. 160 manteve-se no Título sobre a “Ordem Econômica e Social”. Manutenção da função social da propriedade como um princípio da ordem econômica e como fundamento da ordem social.	Deslocamento dos artigos sobre Direitos e Deveres Individuais e Coletivos para o início da CF, art. 5º. Dentre estes, tem-se a função social da propriedade. Manutenção da função social da propriedade como princípio da Ordem Econômica (art. 170). Possibilidade de desapropriação por interesse social, para fins de reforma agrária, de imóvel que não cumpra a função social. Definição de função social da propriedade rural no art. 186.

Tabela n. 01: “Síntese das características da propriedade e da função social nas Constituições brasileiras”.
Fonte: autoria própria

Para Sundfeld (2019), a propriedade sempre se constituiu o cerne do modelo capitalista, de modo que torna a função social um compromisso entre a ordem liberal e a ordem socializante, a refletir sobre toda ordenação econômica do país, tornando-se princípio fundamental dela e sobre as múltiplas propriedades conhecidas: a pública, a privada, a dos bens de consumo, a dos bens de produção, a agrícola, a industrial, a urbana, a rural, a das marcas de indústria e comércio, a literária, a artística, a científica, não sendo leve a tarefa de trabalhar o conteúdo jurídico do princípio da função social da propriedade diante das diversas etapas que se envolve o conceito: o estado atual do modelo econômico, a indefinição do papel estatal, a emergência contínua de novos conflitos sociais, entre outros. O supracitado autor entende que o constituinte brasileiro de 1988 vinculou ao Estado nascente o compromisso com o desenvolvimento e a justiça social, de modo que o elemento fundamental da ordem econômica procura servir à conquista de um desenvolvimento que realize a justiça social, devendo o regime jurídico da propriedade ser tecido como uma síntese da função individual e da função social, não incidindo contradição jurídica a garantia de um direito individual de propriedade e o estabelecimento de uma função social, apesar de ser possível haver sim uma contradição histórica ou ideológica.

Findo o percurso histórico/normativo da função social no direito brasileiro, necessário é analisarmos com mais detalhes a propriedade, o direito e a função social para compreendermos a classificação jurídica dos institutos.

2. A PROPRIEDADE CONSTITUCIONAL

Conforme visto, o direito de propriedade no Brasil foi garantido em todas as suas Constituições, coadunando com o entendimento de que o Brasil sempre concedeu proteção jurídica à propriedade privada. Contudo, necessário é fazer uma análise da forma de compatibilização dos institutos da propriedade privada e a função social.

Tepedino et. al. (2021) esclarecem que a propriedade tem a capacidade de assumir formas distintas, não redutíveis a um único estatuto jurídico, de modo que diversas situações proprietárias são admitidas pelo direito, inovando o Constituinte de 1988 quando funcionaliza a propriedade aos valores sociais e existenciais, importando assim no reconhecimento da despatrimonialização do direito privado, superação do individualismo e da patrimonialidade como um fim em si mesmo, em favor da dignidade da pessoa humana, tornando-se a Constituição o fundamental interpretativo de todo os institutos legais infraconstitucionais, de forma que a propriedade não seria mais atribuição plena de poder do proprietário, tornando-se

essencial para a determinação do conteúdo da propriedade a análise de interesses extra proprietários, ou seja, ela deixa de atender apenas aos interesses proprietários para tornar-se meio/instrumento para proteção da pessoa humana, devendo o exercício do domínio respeitar e promover situações jurídicas subjetivas existenciais e sociais por ele atingidas, existindo legitimidade na concessão de poderes aos proprietários se o seu exercício concreto respeitar a função social, de modo que, caso a propriedade não cumpra a sua função social, não poderá ser objeto de tutela pelo ordenamento jurídico.

Grau (2010) propõe que o pressuposto necessário para a função social da propriedade é a existência/afirmação da própria propriedade privada. A função social se tornaria um vínculo a atribuir à propriedade privada um conteúdo específico, moldando um novo conceito, compreendendo a função social da propriedade a afirmação da propriedade privada. Quanto à propriedade estatal, a sua função seria eminentemente social ao estar dinamizada no exercício de uma função pública, sendo a propriedade coletiva com excelência social.

O supracitado autor entende que a propriedade afirmada constitucionalmente não seria um instituto jurídico único, mas um conjunto de institutos jurídicos relacionados a distintos tipos de bens, reconhecendo assim o caráter múltiplo da propriedade (propriedade de valores mobiliários, do solo, literária, artística, industrial...). Dessa forma, a propriedade dotada de função social seria diferente da propriedade dotada de função individual, pois a propriedade enquanto um instrumento a garantir a subsistência individual e familiar seria um direito individual, que cumpre uma função individual (entendida como propriedade de bens de consumo, que se esgota na sua própria fruição), garantida pela generalidade das Constituições, não sendo possível à ela imputar função social, podendo se limitar os abusos cometidos no seu exercício pelo poder de polícia. Seria então sobre a propriedade dos bens de produção que recairia a função social da propriedade, extensível também à propriedade que exceder sua função individual (propriedade utilizada para fins de especulação ou acumulada sem destinação ao uso a que se destina), sendo a propriedade dotada de função social justificada pelos seus fins, serviços e função.

Em Eros Grau, a função social passa a ser vista sob duas perspectivas: ativa e passiva. Na vertente ativa, a função social transforma a propriedade em um direito-dever, ou poder-dever, uma função social impulsiva, que obriga o proprietário a empreender certas atividades produtivas quanto aos bens de sua propriedade, sujeito que tem a obrigação jurídica de usar a sua propriedade, de organizar, explorar e dispor, originando a chamada fase dinâmica da propriedade, impondo à função social a adoção de comportamentos positivos ao titular da propriedade, coerente com a ideologia de uma ordem social. Na vertente passiva, ou concepção

negativa, percebe-se a imposição de limites negativos ao comportamento do proprietário, restrições ao exercício da propriedade, coibindo abusos de direito.

Discorrendo acerca da compatibilidade entre o direito subjetivo (de propriedade) e a sua função (social), Eros Grau delimita a ideia de que pode o Direito introduzir como elementos integrantes da autorização para o exercício de uma faculdade inúmeros requisitos, ou criar obrigações e ônus para o titular de um direito subjetivo. Essas funções seriam os poderes que se exercem não em interesse próprio do indivíduo, mas por interesse de outrem, de terceiros ou para atingir determinados objetivos de um Estado, para compreender a ideia de propriedade-função social, não cabendo a função ao objeto da propriedade, mas sim ao titular da propriedade, quem cumpre ou deve cumprir a função social, materializando a coerência entre o direito subjetivo e a função social. Dessa forma, existiria uma integração da função social no conceito de propriedade, esta que passa a conciliar o individual com o social, modificando a sua estrutura, para integrar a própria estrutura do direito de propriedade, evoluindo a propriedade em sentido social para além da perspectiva individualista, alcançado uma prospectiva comunitária, para surgir propriedades-função social (e não apenas propriedades), para que a propriedade continue a ser um direito subjetivo com uma função social, direito justificado pela função necessariamente social, compreendida em um momento estático (a propriedade é um direito/poder subjetivo) e um momento dinâmico (o exercício da propriedade é uma função/dever/atividade social).

Segundo esse entendimento, o princípio da função social da propriedade imporia ao proprietário (ou quem detém o poder de controle da propriedade) o dever de exercê-lo em benefício de outrem e não apenas de não o exercer em prejuízo de outrem, inspirando assim comportamentos positivos (prestacionais, um fazer) e não meramente comportamentos negativos (não fazer), marcando a existência de propriedades-função social, integrando a função social o conceito jurídico-positivo de propriedade, sendo a função a causa justificadora e legitimadora da propriedade.

O direito brasileiro, ao colocar a propriedade privada vinculada à função social, subordina então o exercício da propriedade aos ditames da própria justiça social, para ser um instrumento assegurador da dignidade da pessoa humana, não meramente relativizando o conceito de propriedade, mas transformando o modo de se entender a propriedade constitucionalizada.

Tepedino e Schreiber (2005) entendem que no direito nacional a garantia da propriedade estará sempre atrelada ao cumprimento da função social, rompendo a concepção individualista e liberal do direito de propriedade, não havendo dúvidas de que essa garantia não pode mais ser

vista à parte de sua conformação aos interesses sociais, pois a hodierna Constituição tão somente garante o direito de propriedade que cumpre a sua função social (e não meramente o direito de propriedade), compondo assim a função social a própria propriedade, podendo a propriedade ser qualificada como privada, mas com função eminentemente social.

A garantia da propriedade não tem incidência, portanto, nos casos em que a propriedade não atenda a sua função social, não se conforme aos interesses sociais relevantes cujo atendimento representa o próprio título de atribuição de poderes ao titular do domínio. (Tepedino e Schreiber, 2005, pág. 107)

Partindo do pressuposto de que a garantia constitucional da propriedade é voltada apenas para a propriedade cumpridora da sua função social, Tepedino e Schreiber (2005) completam que há juridicamente a necessidade do condicionamento da tutela do domínio ao atendimento dos interesses sociais relevantes, e em especial ao atendimento da dignidade da pessoa humana, o que provocou a modificação no direito de propriedade, para obrigar a conformação dos interesses proprietários aos múltiplos interesses não-proprietários, servindo a propriedade como garantia de acesso e conservação dos bens necessários ao desenvolvimento de uma vida digna. Para os autores, não há dúvida de que a constituição exige de qualquer propriedade a observância da função social.

2.1. Análise da propriedade constitucionalizada

A Constituição de 1988 é apontada como o grande marco na história do constitucionalismo nacional, ao promover a ampliação dos direitos fundamentais e propor um Estado Democrático de Direito, permitindo um significativo avanço constitucional ante à afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade humana (Branco e Mendes, 2016). Em um ineditismo constitucional, a função social foi inserida no rol de direitos fundamentais individuais, obrigando a propriedade a respeitar a sua função social. Nunca, em toda a história constitucional brasileira, a função social teria recebido tratamento tão amplo e tão concretizante como o que se vê na atual Constituição (Tepedino e Schreiber, 2005).

Havrenne (2022) explica que por mais que o constituinte tenha dado proteção constitucional à propriedade, para a sua proteção plena há a necessidade de que ela observe a função social, fundamentando a ideia de que o direito coletivo deve preponderar sobre o individual, vez que a propriedade não pode ser tida com algo exclusivamente privado ante à obrigação de se submeter aos ditames da justiça social.

Segundo o mencionado autor, analisando as correntes doutrinárias que pretendem explicar a natureza jurídica da função social da propriedade, apresenta-se uma primeira que entende ser a função social uma mera limitação do direito de propriedade, continuando assim a estar a propriedade assegurada caso esse limite seja desrespeitado, enquanto para uma segunda corrente, a existência da propriedade (e sua garantia) somente existiria se o requisito do cumprimento da sua função social fosse observado, tornando incabível qualquer tipo de indenização caso um imóvel antissocial fosse desapropriado, pois a função social justificaria a existência da própria propriedade.

Ocorre que a partir de 1988 a função social passa a legitimar e fundamentar o regime jurídico da propriedade, refletindo a máxima de que “toda propriedade privada pesa uma hipoteca social” (João Paulo II, Documento de Puebla, 1979). As disposições de direitos fundamentais do artigo 5º, incisos XXII e XXIII fundamentam a chamada propriedade constitucional como aquela que garante o atendimento da função social.

Dessa forma, inspirada em valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundamentando-se na dignidade da pessoa humana e procurando construir uma sociedade mais justa, solidária e desenvolvida, a atual constituição brasileira, ao garantir o direito de propriedade vinculado à função social, propõe ser a propriedade constitucionalizada uma função social, cabendo ao proprietário no uso do seu bem observar o dever de solidariedade social, significando o não cabimento mais de uma relação meramente individualista a envolver proprietário e coisa, para compreender agora essa relação como um fato social que afeta direta ou indiretamente terceiros, atingindo o direito de propriedade interesses metaindividuais, em busca de benefícios individuais e sociais (Teixeira, 2010).

A compreensão da legítima propriedade constitucional volta-se para o entendimento de que a utilização dos bens privados dos cidadãos necessita coadunar com os objetivos e fundamentos do Estado Democrático brasileiro, pois o exercício dos direitos deve necessariamente cooperar para a construção de uma sociedade fraterna, assentada no respeito da dignidade humana, para construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

A propriedade é um direito. Gilbert (2015) afirma que a propriedade não é uma coisa, mas um direito, uma espécie de acordo firmado entre os membros de uma comunidade para respeitar algo entre eles e elas mesmos, assumindo a configuração de uma relação, e não de uma coisa. É então a propriedade privada um direito individual que só existe ante à permissão da comunidade, um modo de se distribuir os bens da sociedade, devendo-se entender a propriedade não como um direito sagrado e absoluto, mas enquanto um instituto jurídico concreto, inserido em uma dinâmica histórico-social, tornando a propriedade a relação histórica

que um ordenamento dá ao problema do vínculo jurídico mais intenso entre uma pessoa e um bem (Bercovici, 2013).

E, considerando a concepção de Grau (2010) de que a propriedade agora é um direito subjetivo com uma função social, profundas modificações no modo de se entender a propriedade foram produzidas com a promulgação da Constituição de 1988, pois agora a estrutura jurídica do direito de propriedade passou a ser vista sob a ótica da sociofunção (ou função social), configurando um novo direito de propriedade que inclui dentro da sua estrutura nuclear a função social, que não é mero limite, mas parte estruturante do próprio direito.

Impossível juridicamente é conceber no Brasil um direito de propriedade desatrelado de uma função social, dado que o constituinte expressamente designa proteção constitucional ao direito de propriedade que atenda à uma função social, tornando-se inevitável depreender que propriedade e função social aglutinam-se em uma única concepção jurídica válida, cujo desfecho se materializa na ideia de que não existe (ou não deveria existir) no Brasil propriedade desvinculada da função social, fundindo-se em faces de uma mesma moeda, elementos de uma mesma constituição categórica, tornando-se equivocado categorizar a função social como limite do direito, pois a função social torna-se parte integrante, formante e imbricada no direito de propriedade.

A função social é mais do que uma limitação. **Trata-se de uma concepção que se consubstancia no fundamento, razão e justificação da propriedade.** A função social da propriedade não tem inspiração socialista, antes é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, em certos parâmetros constitucionais, como exercida no interesse geral. (Bercovici, 2013, destaque da autora).

A propriedade constitucional pós 1988 é uma propriedade sociofuncionalizada, alicerçada na observação/cumprimento da sua função social, sendo por isso protegida pelo ordenamento jurídico. Como a função social deixa de ser tido como limite e passa a integrar a estrutura normativa do direito de propriedade como base-fundamento, a propriedade constitucional torna-se a legítima propriedade, e no caso de não existir o respeito à função social, o próprio direito de propriedade passa a padecer de incompletude, não se completando enquanto um direito constitucionalmente amparado, estando passível de sofrer sanções estatais, isso porque a propriedade antissocial é uma não-propriedade, por estar em conflito com a Constituição.

O Código Civil (Lei nº. 10.406/2002) estabelece a regulamentação geral da propriedade no Brasil, exigindo-se do diploma normativo a necessidade de ser interpretado sob

a ótica de um Direito Civil contemporâneo e constitucionalizado. Os institutos regulados pela lei civilista estão assentados nos princípios norteadores da socialidade, operabilidade e eticidade, guardando respeito aos valores constitucionais, reclamando do interprete da norma a aplicação de institutos jurídicos funcionalizados, voltando-se como um meio para a concretização do fim último de todo ordenamento jurídico brasileiro que é assegurar o respeito à dignidade da pessoa humana, O direito brasileiro constitucionalizado assume a condição de ser um direito voltado para a concretização dos valores constitucionais-sociais.

É sabido que toda ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, que viole direito e cause danos a outrem, ainda que exclusivamente moral, configurará um ato ilícito (Código Civil, artigo 186), também constituindo-se ato ilícito o exercício de um direito de forma a exceder manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. (Código Civil, artigo 186). Dessa maneira, a utilização da propriedade de forma a violar à sua função social representa a prática de ato ilícito, cabendo ao Estado o dever de combater e sancionar o uso abusivo do direito de propriedade descumpridor da função social, pois a estrutura constitucional exige que o exercício dos direitos sociais e individuais se voltem para a construção de uma sociedade fraterna e socialmente harmônica. Na seara agrária, o próprio Estatuto da Terra determina a obrigação do Poder Público de zelar pelo cumprimento da função social da propriedade agrária brasileira:

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

§ 2º É dever do Poder Público:

a) promover e criar as condições de acesso do trabalhador rural à propriedade da terra economicamente útil, de preferência nas regiões onde habita, ou, quando as circunstâncias regionais, o aconselhem em zonas previamente ajustadas na forma do disposto na regulamentação desta Lei;

b) **zelar para que a propriedade da terra desempenhe sua função social**, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e ao bem-estar coletivo. (Lei nº. 4504/64, destaque da autora)

Farias (2019) constata que sempre que a Constituição garante o direito de propriedade, na sequência grava-a com uma hipoteca social, a “função social”, como se estivesse a dizer que aquela e esta são irmãs siamesas. Citando Eros Roberto Grau, afirma Farias (2019) que a propriedade não cumpridora da função social não seria passível de existência legítima, e, como consequência, não merece proteção jurídica, devendo ser objeto de perdimento, e não desapropriação, pois faltaria fundamento jurídico a atribuir o direito de propriedade.

A nova roupagem da propriedade constitucional brasileira entrelaça o objeto da propriedade, o seu uso ou não uso à sua função social, envolvidos em uma trama cujos elementos não podem ser vistos isoladamente, sob pena de desnaturação do legítimo direito de propriedade constitucionalmente garantido. A função social, com a Constituição de 1988, torna-se o fundamento do legítimo direito de propriedade, não podendo ser garantida juridicamente proteção à propriedade (ou o seu direito) se a sua função social não for observada, passando a função social da propriedade a integrar o próprio conceito do direito de propriedade.

A constitucionalização da função social da propriedade é o reconhecimento de que o uso de um bem privado precisa se compatibilizar socialmente, pois o objeto da propriedade assume uma função social em razão dos seus reflexos no contexto social. Não significa dizer que a vinculação social da propriedade legitimaria a imposição de qualquer tipo de restrição ao ponto de colocá-la exclusivamente ao serviços do Estado e da comunidade, mas compatibilizar a utilidade privada do núcleo essencial do direito de propriedade aos valores constitucionais da solidariedade social, não permitindo o uso abusivo de uma propriedade, tornando-se uma garantia constitucional que impede a conduta antissocial no exercício do direito de qualquer propriedade.

Nesse sentido, aponta Sundfeld (2019) que o Direito Privado e, nele, a propriedade, foram construídos em torno de uma noção de liberdade altamente individualista, descomprometida com uma preocupação coletiva e social, que seria exclusiva do Estado, contudo, quando se acolhe o princípio da função social da propriedade o Constituinte pretendeu imprimir-lhe uma certa significação pública, vale dizer, trazendo ao Direito Privado algo até então tido por exclusivo do Direito Público: o condicionamento do poder a uma finalidade. Dessa forma, não se trata de extinguir a propriedade privada, mas de vinculá-la a interesses outros que não os exclusivos do proprietário, também restando claro que a função social não desnatura o proprietário nem a propriedade, apenas lhe impõe cerceamentos diferenciados, submetendo-os aos objetivos sociais constitucionais. Logo, o princípio da função social não autoriza a supressão da propriedade privada, mas condiciona a sua utilização na realização de interesses sociais merecedores de proteção do Direito, e mesmo contra a vontade do proprietário, o princípio da função social é fundamento para a imposição do dever de utilizar a propriedade, tornando-se a função social um dos fundamentos de sua legitimação.

A propriedade antissocial, sob a ótica jurídica, deve ser entendida como uma não propriedade, pois lhe falta um elemento fundamental que é a verificação da sua função social. Faltando a função social, a legítima propriedade desnatura-se, para compreender o exercício do direito de propriedade materializado em ato ilícito (causador de dano a outrem ou excedente

dos limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes), devendo o Estado sancionar o proprietário descumpridor do seu dever. A propriedade então não se condiciona à função social, ela se constitui no cumprimento da função social.

3 - A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE DA TERRA EM ANÁLISE

3.1 Análise de seus requisitos constituidores

Partindo do pressuposto de que o não cumprimento da função social da propriedade implica no desrespeito aos preceitos da Constituição, é possível então entender que a função social tornou um direito-dever fundamental, materializando no direito da sociedade de conviver com a propriedade cumpridora da função social, enquanto impõe ao proprietário o dever de fazer o seu bem respeitar a função social, uma lógica para além da pura individualidade do uso (ou não uso) da propriedade.

No tocante à propriedade da terra no Brasil, sabe-se que a terra que não cumpre a função social não pode ser considerada propriedade. O instituto da função social apresenta-se então como uma realidade aberta, a ser complementada por um conteúdo legal, sempre se relacionando à necessidade sociais, tornando a função social termo unanime na doutrina agrária do continente latino-americano, sendo que cada país adapta o termo para as suas características nacionais. (Marés, 2021).

Ao abordar os tópicos relativos à política agrícola, fundiária e a reforma agrária brasileira, a Constituição de 1988 expressamente afirma (artigo 186) que a função social da propriedade rural (agrária ou da terra) é cumprida quando a propriedade agrária atende de forma simultânea, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, os requisitos de 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 e IV) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Tratou o constituinte de elevar à categoria de norma constitucional o que antes já tinha previsão legal no Estatuto da Terra, pois a lei agrária de 1964 determinava que a propriedade da terra desempenharia integralmente a sua função social quando, simultaneamente I) favorecesse o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; II) mantivesse os níveis satisfatórios de produtividade; III) assegurasse a conservação dos

recursos naturais e IV) observasse as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

Pereira (1993) dispõe que os requisitos legais necessários à configuração da função social da terra são resumidos nas perspectivas econômica (produtividade, aproveitamento racional e adequado), social (observância das disposições que regulam as relações de trabalho e o favorecimento do bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores rurais) e ecológica (utilização dos recursos naturais e à preservação do meio ambiente). Para Havrenne (2022), essas dimensões da função social são tidas como dimensões de produtividade, ambiental, trabalhista, social ou “bem-estar”, devendo a função social ser analisada sob esse enfoque múltiplo, ou seja, quando a propriedade atende às dimensões de produtividade, ambiental, social e trabalhista.

À vista disso, por delimitação legal e constitucional, temos que a função social da propriedade agrária se estrutura em quatro tipos de obrigações-deveres destinadas ao proprietário rural, que devem ser cumpridas de forma necessária e simultânea para se ter presente o cumprimento da função social do imóvel rural e assim poder ser reconhecido e garantido do direito de propriedade em conformidade com a Constituição. As obrigações decorrentes da função social da propriedade agrária integram o direito de propriedade da terra, legitimando a propriedade agrária constitucional.

A compreensão constitucional e legal da função social da propriedade rural se apresenta por meio da combinação quádrupla de elementos imbricados, que exige o respeito tautócrono, de cumprimento compulsório ao proprietário agrário: i) uma obrigação sociofuncional ambiental (na Constituição de 1988, com os termos “utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente”, e no Estatuto da Terra, com os termos “assegurar a conservação dos recursos naturais”); uma obrigação sociofuncional trabalhista (na Constituição de 1988, observar as disposições que regulam as relações de trabalho, e no Estatuto da Terra, observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem); uma obrigação sociofuncional produtiva (na Constituição de 1988, o aproveitamento racional e adequado, no Estatuto da Terra, a manutenção dos níveis satisfatórios de produtividade) e uma obrigação sociofuncional gregária (na Constituição, a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores e no Estatuto da Terra, favorecer o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias).

Estruturalmente, a propriedade agrária de acordo com a Constituição é fundamentada nas quatro obrigações decorrentes da função social, que se imbricam para formar

o legítimo direito da propriedade agrária, que deve ser assegurado pelo Estado, constituindo-se a propriedade agrária no cumprimento da sua função social.

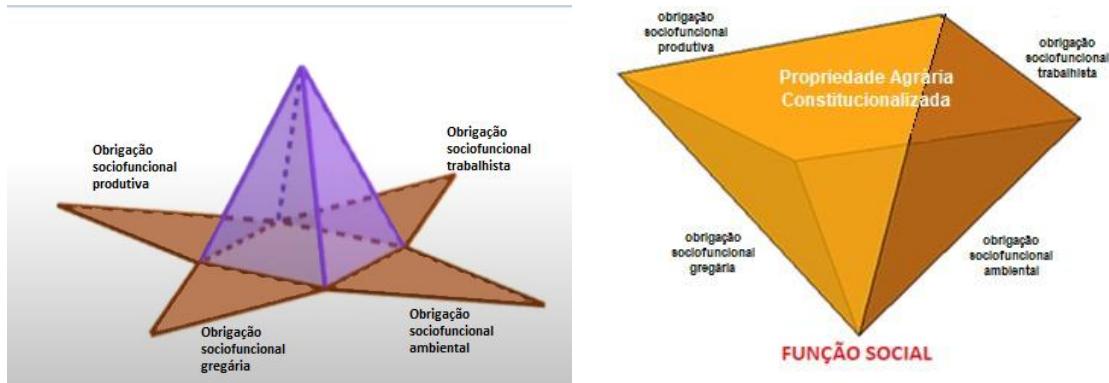


Tabela n. 02: “Estruturação da propriedade agrária constitucionalizada”.
Fonte: autoria própria

Conforme bem apresentam Tepedino et. al. (2021) a função social da propriedade passa a modelar a estrutura da propriedade, o estatuto proprietário na sua essência, compreendendo o título justificativo, a causa de atribuição dos poderes do titular, legitimando, qualificando e justificando a atuação do proprietário, tornando-se a razão pela qual o direito de propriedade passa a ser atribuído a determinado sujeito, estando inserida função social no “*perfilo interno*” do domínio (elemento interno do domínio), critério de valoração do exercício do direito a ser direcionado para um “*massimo sociale*”, estruturando-se a propriedade nos poderes de usar, gozar, dispor (e reaver), juntamente com os deveres/obrigações indispensáveis à realização do aspecto funcional do domínio, perdendo a propriedade perde sua legitimidade constitucional se o proprietário deixar de promover os valores funcionais associados à titularidade do domínio.

Se a função social da propriedade agrária se materializa no cumprimento obrigatório das quatro obrigações (pilares da função social), devendo o proprietário rural vincular o objeto da propriedade a um destino que atenda não só aos seus interesses individuais, mas também atenda interesses coletivos, a propriedade agrária será antissocial quando um desses pilares não restar presente, desnaturando o legítimo direito de propriedade, pois a propriedade antissocial é uma não-propriedade. O descumprimento da função social da propriedade afronta o próprio direito de propriedade porque o torna incompleto, não o

materializa, afrontando outros direitos fundamentais decorrentes dos pilares da função social e do Estado Democrático de Direito brasileiro.

3.1.1 O aproveitamento racional e adequado da propriedade rural: A obrigação sociofuncional produtiva

Por exigência constitucional, a função social da propriedade rural obriga o proprietário a promover o aproveitamento racional e adequado da terra, ou na visão do Estatuto da Terra, manter os níveis satisfatórios de produtividade do bem agrário. Coube à Lei 8.629/1993 regulamentar os dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária brasileira, conceituando a propriedade produtiva como aquela que é explorada econômica e racionalmente, para atingir simultaneamente graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

Lei 8.629/1993

Art. 6º Considera-se propriedade produtiva aquela que, explorada econômica e racionalmente, atinge, simultaneamente, graus de utilização da terra e de eficiência na exploração, segundo índices fixados pelo órgão federal competente.

§ 1º O grau de utilização da terra, para efeito do caput deste artigo, **deverá ser igual ou superior a 80%** (oitenta por cento), calculado pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitável total do imóvel.

§ 2º O grau de eficiência na exploração da terra deverá ser igual ou superior a 100% (cem por cento), e será obtido de acordo com a seguinte sistemática:

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

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

III - a soma dos resultados obtidos na forma dos incisos I e II deste artigo, dividida pela área efetivamente utilizada e multiplicada por 100 (cem), determina o grau de eficiência na exploração. (Lei 8.629/1993, destaques da autora)

A produtividade da terra estabelecida pela norma adota um critério econômico de configuração, qualificando a propriedade agrária como produtiva se nela foi possível perceber o grau mínimo de utilização da terra de 80% (GUT), abarcando no cálculo a área do imóvel rural utilizada em confronto com a potencialmente utilizável, e o patamar mínimo de 100% do grau de eficiência da exploração econômica (GEE), que leva em conta a destinação

do imóvel rural sob a perspectiva econômico-financeira, em comparação com os índices médios das propriedades produtivas da região.

A exigência da produtividade como um dos elementos da função social aplicada à seara agrária evidencia o papel importante do imóvel agrário como bem voltado para a produção de alimentos e riquezas, auxiliando no desenvolvimento nacional e vendo a terra enquanto um elemento necessário na luta pela erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais.

A economia brasileira depende muito do emprego da propriedade agrária. O Brasil assume no cenário mundial posição de destaque enquanto terceiro maior produtor e exportador de alimento do mundo (FAO, 2021) destacando-se assim a produtividade como um pilar fundamental para que a função social do bem agrário se materialize.

Um importante desdobramento do direito fundamental de propriedade é a garantia constitucional do direito de manutenção da propriedade produtiva, tornando-a insuscetível de desapropriação para fins de reforma agrária. O artigo 185 da CF/88 declara serem insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária a propriedade produtiva, deixando claro que o Estado brasileiro garante proteção jurídica à esse tipo de propriedade. Marques (2016) observa que o requisito do aproveitamento racional e adequado são os mesmos para a configuração da “propriedade produtiva”, instituto jurídico novo criado pela Constituição Federal de 1988, que a inclui como objeto insuscetível de desapropriação, permitindo compreender que o imóvel rural deve alcançar os parâmetros mínimos de utilização da terra e eficiência da exploração econômica para se ter atingido o requisito da “produtividade”, que também se inclui entre os requisitos obrigacionais da função social.

Ocorre que a produtividade que garante proteção jurídica à propriedade nos moldes da Lei nº 8.629/1993 centra-se em uma perspectiva estritamente econômica, podendo se questionar se haveria uma inconsistência constitucional teórica entre a garantia de manutenção da propriedade produtiva e a necessidade da propriedade cumprir a função social, sob pena de ser desapropriada, ou seja, como poderia ser compatibilizada constitucionalmente a ideia de propriedade produtiva e o respeito às obrigações da função social.

Optiz (2019) esclarece que a função econômica da terra não pode ser compreendida por um viés de absolutividade, não estando o proprietário autorizado a usar e abusar da terra, porque há um princípio superior que lhe impede isso, dizendo que seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo previsto na Constituição e caracterizado no Estatuto da Terra. Desse modo, a terra existe para ser explorada pelo seu dono sob uma perspectiva de produção econômica-

social, competindo ao Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem esse princípio.

Segundo Marés (2021), a produtividade na Constituição somente pode se dar quando a propriedade tem a sua função social cumprida:

De fato, o artigo 185 da Constituição afirma que serão insuscetíveis de desapropriação para fins de Reforma Agrária a pequena propriedade rural e a propriedade produtiva e as regras infraconstitucionais passara a descrever a produtividade como econômica, sinônimo de rentabilidade ou lucratividade, de uma maneira puramente economicista, desvinculando a produtividade da função social que deve ter a propriedade, em evidente afronta à determinação constitucional da função da propriedade. Produtividade na Constituição somente pode se dar quando cumprir a função social. (Carlos Marés, 2021, pág. 196-197)

Dessa forma, o direito à manutenção da propriedade produtiva só se torna passível de garantia e proteção se a produtividade da terra assumir e puder ser vista sob o aspecto da socioprodutividade, já que a socioprodutividade é uma obrigação decorrente da função social agrária. A socioprodutividade é apurada quando a propriedade rural apresenta níveis satisfatórios, ou seja, racionais e adequados, de produtividade, considerando o respeito ao meio ambiente, às disposições trabalhistas, bem como leve em consideração o bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais, além da efetiva capacidade de se produzir.

A tarefa interpretativa hermenêutica-concretizadora (Branco, 2016) da constituição se vincula ao texto constitucional por completo. Dessa forma, para se obter o sentido da norma, o intérprete estabelece uma mediação entre o texto e a situação concreta que se aplica (texto e contexto), invocando auxílio de princípios de interpretação constitucional, tais como a unidade da constituição, concordância prática, correção funcional, eficácia integradora e força normativa da constituição. Então para as soluções de aparentes problemas constitucionais é preciso encontrar as deliberações elementares dadas pela própria constituição, procurando soluções que harmonizem as normas constitucionais a partir da interpretação da constituição como um todo unitário, para se promover a sua máxima efetividade, extraindo o máximo de efeito da norma constitucional.

Dessa forma, a interpretação do o artigo 184 da Constituição deve ser entrelaçada com a interpretação do artigo 186, do artigo 5º, XXII e XXIII, com os princípios fundamentais e objetivos da República Federativa do Brasil, de uma forma a compatibilizar todos os direitos e garantias ao espírito constituinte, vez que a interpretação do direito é feita de forma a considerar o todo normativo, não podendo ser feita em tiras, pedaços (Grau, 2008), mas sim

analisando o sistema normativo como um todo, para perceber que dentro dele não há incompatibilidade, mas sim há a necessidade de interpretação coerente do conjunto normativo.

A propriedade produtiva não pode se limitar a critérios meramente econômicos ou financeiros, pois a garantia da proteção da propriedade produtiva agrária não a isenta de descumprir a função social do imóvel rural, sendo incabível admitir proteção constitucional à propriedade economicamente produtiva mas antissocial, necessitando serem esses dois direitos fundamentais compatibilizados com a essência constitucional, de maneira que os dispositivos constitucionais sejam interpretados de forma sistemática e teleológica.

Logo, a propriedade produtiva protegida da desapropriação por utilidade pública é aquela cuja produtividade se integra no respeito às obrigações da função social, para se tornar socioprodutiva, respeitando os critérios de valoração econômica (grau de utilização da terra e grau de eficiência) mas também respeitando todos os requisitos da função social, quais sejam: aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, de forma a compatibilizar a interpretação dos dispositivos constitucionais (artigos 184, 185 e 186) às demandas do Estado democrático brasileiro. A propriedade produtiva necessita se ater aos elementos obrigacionais da função social para ser reconhecida enquanto uma legítima propriedade constitucional.

Deve então a propriedade produtiva ser vista sob a ótica da socioprodutividade, para ser explorada de forma a cumprir os elementos econômico, ambiental, trabalhista e sociogregário da função social, elementos obrigacionais que existem para proteger outros direitos garantidos, tais como o respeito à dignidade da pessoa humana, garantia do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, respeito ao direito à condições justas e favoráveis de trabalho e o direito de convivência humana harmônica.

Não se torna compatível com a Constituição Social entender a produtividade como conceito constitucional voltado unicamente para o lucro individual e imediato. A produtividade tem que ser vista como a capacidade de produção reiterada, significando a necessidade de conservação do solo e proteção da natureza, produtividade sustentável para produzir o que a sociedade necessita. A propriedade produtiva é aquela que além de cumprir os requisitos da função social, alcança níveis de produtividade exemplar. Assim, deve ser protegida pela Constituição a propriedade que faz a terra cumprir a sua função social, o contrário, por mais que rentável seja, incorre em ilegalidade. (Mares, 2021)

Endossando a condição discursiva de ser a propriedade produtiva obrigada a respeitar a obrigação sociofuncional produtiva da função social da terra, fixou o Superior Tribunal Federal, em setembro de 2023, o entendimento no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3865 de ser o cumprimento da função social um requisito para que o imóvel rural produtivo não seja desapropriado para fins de reforma agrária. Conforme exposição do voto do ministro Edson Fachin, há uma inequívoca exigência constitucional que impõe o cumprimento da função social da propriedade produtiva como requisito simultâneo para a inexpropriabilidade da propriedade agrária, tornando-se compatível com a Constituição a opção do legislador em adotar uma interpretação que harmonize as garantias constitucionais da propriedade produtiva com a funcionalização social exigida de todas as propriedades, tornando-se a interpretação que exige também da propriedade produtiva o cumprimento integral de sua função social a mais coerente com a Constituição de 1988.

Segundo o supracitado ministro, a função social é a causa de justificação da propriedade, tornando-se uma formulação de legitimação do título de dominialidade, condizente então com a utilização da própria propriedade, obrigando os proprietários a serem copartícipes na tarefa de concretização dos objetivos fundamentais da República brasileira, motivo pelo qual deve ser exigido que a propriedade produtiva seja cumpridora da função social, para apenas garantir a insuscetibilidade de desapropriação do imóvel rural produtivo quando este atender todos os requisitos legais de sua função social:

Quando, por honroso convite, contribuí para a atualização do livro de Direitos Reais escrito por Orlando Gomes, **fiz registrar que a Constituição de 1988 passou a ver na funcionalização da propriedade sua própria justificação**, ou ainda, como indiquei em outro texto, que **a função social corresponde à formulação contemporânea da legitimação do título que encerra a dominialidade**. Essa perspectiva sublinha o que a própria Constituição houvera previsto ao afirmar que “a propriedade atenderá a sua função social”, ou, simplesmente, como em fórmula feliz afirmou a Constituição Alemã de 1949: “a propriedade obriga”.

Isso significa que a função social não condiz com a essência da propriedade, mas com sua utilização. É pelo uso, socialmente adequado, que a propriedade é legitimada. A consequência relativa ao descumprimento das obrigações que incidem sobre o proprietário é a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, para o caso dos imóveis urbanos, ou da dívida agrária, para os rurais. Perceba-se que a consequência do descumprimento da função social não é a expropriação, isto é, a antítese da propriedade, mas a desapropriação, que objetiva a indenizar o proprietário pela perda de seu bem. **É precisamente na noção de que “a propriedade obriga” que se traduz a função social. E obriga no sentido de que os proprietários são copartícipes na tarefa de concretizar os objetivos fundamentais da República.** Isso é facilmente observável ao se levar em conta a coincidência textual entre os objetivos estabelecidos no art.

3º da CRFB com os requisitos relativos ao cumprimento da função social que constam do art. 186 também da CRFB. Por isso, afigura-se necessário reconhecer, conforme lecionam Marés e Tepedino, que **a exigência de cumprimento da função social é também aplicável à propriedade produtiva.**

(...)

Seria possível imaginar-se, por exemplo, que a propriedade rural seja racional e adequadamente aproveitada sem que com isso seja produtiva, mas é **impossível, tal como propõe a requerente, reconhecer a inexistência da propriedade produtiva que não cumpra o requisito relativo ao aproveitamento racional e adequado.**

(...)

Assim, seja porque **a própria Constituição exigiu o cumprimento da função social pela propriedade produtiva como condição para torná-la inexistente**, seja porque, ao ainda remanescer a polissemia do parágrafo único do art. 185 da CRFB, poderia o legislador optar por um dos sentidos, nada há de inconstitucional na lei que concretiza o comando constitucional ou que opta por um dos sentidos possíveis do texto. Ante o exposto, reconhecendo a constitucionalidade dos dispositivos impugnados, julgo improcedente a presente ação direta. É como voto. (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3865, Plenário, Sessão Virtual de 25.8.2023 a 1.9.2023, destaques da autora)

Para o Supremo Tribunal Federal, o artigo 185 da Constituição exige o preenchimento simultâneo tanto do critério da produtividade quanto da função social, por estarem os parâmetros mínimos da função social expressamente previstos no texto constitucional, reconhecendo que a Constituição exige a funcionalização de qualquer tipo de propriedade, a incluir a produtiva, para que se lhe isente da desapropriação-sanção.

3.1.2 A utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente: a obrigação sociofuncional ambiental da propriedade agrária

Na Constituição Federal de 1988 o meio ambiente ecologicamente equilibrado é elevado à categoria de direito fundamental, tornando a proteção ambiental e a defesa do meio ambiente uma competência comum dos entes federativos, uma das funções institucionais do Ministério Público, um princípio da ordem econômica, um elemento obrigacional da função social da propriedade rural, devendo inclusive o Sistema Único de Saúde colaborar na sua proteção, conforme se observa na leitura dos dispositivos constitucionais, com destaques:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

(...)

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

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

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 - soberania nacional;

II - **propriedade privada;**

III - **função social da propriedade;**

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - **defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;**

II - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

(...)

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

(...)

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

(...)

Art. 225. **Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. (destaques da autora)

Silva (2005) afirma que a Constituição toma a consciência de que a qualidade do meio ambiente se transforma em um bem cuja preservação, recuperação e revitalização são obrigações voltadas para assegurar a saúde, o bem-estar e as condições de desenvolvimento humano. Dessa feita, o direito ao meio ambiente equilibrado delinea-se em como um direito fundamental a assegurar a própria vida humana, configurando um verdadeiro valor preponderante.

A obrigação sociofuncional ambiental da propriedade agrária (dimensão ambiental da função social ou função socioambiental) é uma obrigação decorrente da função social da propriedade rural, imposta ao proprietário pela CRFB/88 e pelo Estatuto da Terra, de

natureza compulsória, para que a propriedade possa ser reconhecida como propriedade constitucional e assim legitimar proteção jurídica, representando a função socioambiental a busca pela efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado quando o proprietário agrário utiliza adequadamente os recursos naturais disponíveis, assegura a conservação dos recursos naturais, promovendo a exploração de sua propriedade de forma condizente com a preservação do meio ambiente.

Em razão do dever de observação da função socioambiental, incumbe ao proprietário dar ao objeto da propriedade destinação vinculada ao interesse social de preservação do meio ambiente, de modo que sua propriedade respeite outros direitos fundamentais assegurados pelo ordenamento jurídico.

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

I - aproveitamento racional e adequado;

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

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

IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. (Constituição Federal 1988, grifo do autor)

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

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

a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias;

b) mantém níveis satisfatórios de produtividade;

c) assegura a conservação dos recursos naturais;

d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivam.

(Estatuto da Terra, Lei 4.504/1964, grifo do autor).

A elevação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado à condição de direito fundamental representa uma tendência contemporânea que se volta para a preocupação com os interesses difusos de toda a sociedade, pois se trata de um direito humano voltado para a manutenção de um meio ambiente de qualidade, permitindo a existência digna da própria coletividade social (Moraes, 2002). Pela dimensão ambiental da propriedade agrária, exige-se que o bem rural seja explorado de forma a respeitar a legislação ambiental, compatibilizando o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento ambiental, em decorrência da inexistência

do direito adquirido a poluir ou degradar o meio ambiente (STJ, REsp: 948921 SP 2005/0008476-9)

Para Havrenne (2022), em decorrência do princípio do desenvolvimento sustentável há uma necessidade clara da propriedade respeitar as normas ambientais, pois a atividade econômica realizada no meio rural necessita compatibilizar-se com a preservação do meio ambiente, haja vista o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado ser um direito humano fundamental vinculado à vida, afetando o bem-estar dos povos e o desenvolvimento econômico mundial, somente podendo haver respeito à função social da propriedade se as regras ambientais forem respeitadas.

Dessa forma, o uso adequado dos recursos econômicos em respeito às normas ambientais evidencia o respeito ao princípio do desenvolvimento sustentável, que passa a assentar-se na perspectiva de um desenvolvimento econômico-social aliado ao respeito aos direitos humanos fundamentais, tornando-se instrumento assegurado da existência digna, nos termos do artigo 225 da Constituição, que declara que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo.

Amado (2014) observa que a função socioambiental constitui um elemento interno do direito de propriedade em decorrência de um processo de ecologização da propriedade, que a faz submeter ao respeito das normas ambientais, tornando-se um quinto atributo do direito de propriedade, ao lado do uso, gozo, disposição e reivindicação.

Outrossim, a função social (ou socioambiental) não se configura como simples limitação ao exercício do direito de propriedade, e sim tem caráter endógeno, apresentando-se como quinto atributo ao lado do uso, gozo, disposição e reivindicação. Na realidade, operou-se a ecologização da propriedade. (Amado, 2014, pág. 101)

A função socioambiental da propriedade agrária impõe o dever da propriedade rural ser explorada de forma racional e adequada, preservando o meio ambiente que é também um direito fundamental tutelado pelo ordenamento jurídico pátrio, equilibrando as finalidades sociais, econômicas e ambientais da propriedade, tornando-se um elemento constituinte do legítimo direito de propriedade, pois cabe ao direito de propriedade ser exercido de modo a preservar o meio ambiente, patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o seu uso coletivo, havendo a necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico. (Lei nº 6.938/1981, artigos 2º, I e 4º, I)

A busca pela proteção ambiental apresenta-se como um dos pilares de sustento da função social da propriedade rural e tem por intento garantir que o direito fundamental e também humano de se ter um meio ambiente limpo, equilibrado, saudável e sustentável possa encontrar guarida na seara agrária, impondo a obrigação do proprietário agrário defender e preservar o meio ambiente, não autorizando a exploração predatória e degradante da capacidade ambiental da propriedade agrária, pois, conforme enuncia Miranda, citado por Rocha (2013), o direito ao meio ambiente não é apenas um feixe de direitos autônomos decorrentes do direito ao ambiente, mas a inserção do direito ao ambiente no âmbito de outros direitos, como o direito à saúde, à habitação, qualidade de vida, entre outros.

O direito de propriedade reformulado para exigir do proprietário o cumprimento da função socioambiental torna-se um elemento obrigacional inserido em razão da consolidação de um verdadeiro Estado Socioambiental, proposto através da adoção de uma Política Nacional do Meio Ambiente e da ressignificação de institutos tradicionais (como a própria propriedade) a promover a compatibilidade da atividade econômica com a ideia de desenvolvimento sustentável, tornando a proteção e a conservação do meio ambiente tarefa essencial do Estado e da sociedade, formatando verdadeiros direitos fundamentais socioambientais que se alinham à promoção da dignidade da pessoa humana, cabendo ao Estado Socioambiental cumprir um papel ativo e promocional no que tange à tutela ambiental, exigindo do proprietário o respeito à função social da propriedade, conjugando ao direito propriedade diversos deveres que incidem sobre a conduta do titular do bem agrário, como o dever de exploração racional da terra, de manutenção do equilíbrio ecológico, de recuperação de área degradada, entre outros. O descumprimento dos deveres socioambientais da propriedade constitucional agrária implica no não atendimento das necessidades sociais, promovendo lesão ao próprio direito de propriedade, haja vista ser a propriedade não uma garantida em si mesma, mas sim, instrumento de proteção de valores fundamentais. (Sarlet e Fensterseifer, 2017)

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

- I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;
- (...)
- VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;
- VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos. (Lei 6.938/1981)

O Superior Tribunal de Justiça, (REsp. 1.962.089 e 1.953.359), com força de precedente vinculante, entendeu que as obrigações ambientais têm natureza *propter rem*, tornando-se objetivas e solidárias entre todos os causadores diretos e indiretos do dano. Assim, no ordenamento jurídico pátrio, a obrigação de reparação dos danos ambientais não decorre da vontade do titular do direito, mas decorre da coisa, uma vez que a Lei 8.171/1991 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por desmatamentos anteriores, ao dispor que as obrigações ambientais tem natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural.

A responsabilidade por danos ambientais é objetiva e, como tal, não exige a comprovação de culpa, bastando a constatação do dano e do nexo de causalidade. Excetua-se à regra, dispensando a prova do nexo de causalidade, a responsabilidade de adquirente de imóvel já danificado porque, independentemente de ter sido ele ou o dono anterior o real causador dos estragos, imputa-se ao novo proprietário a responsabilidade pelos danos. Precedentes do STJ. A solidariedade nessa hipótese decorre da dicção dos arts. 3º, inc. IV, e 14, § 1º, da Lei 6.398/1981 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente)” (STJ, REsp 1.056.540/GO, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 14/09/2009). A segunda situação a ser examinada é a do anterior titular que conviveu com dano ambiental pré-existente, ainda que a ele não tenha dado causa, alienando o bem no estado em que o recebera. Nessa hipótese, não há como deixar de reconhecer a prática de omissão ilícita, na linha da jurisprudência do STJ, que – por imperativo ético e jurídico – **não admite que aquele que deixou de reparar o ilícito, e eventualmente dele se beneficiou, fique isento de responsabilidade.** Nessa direção: “Para o fim de apuração do nexo de

causalidade no dano ambiental, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem” (STJ, REsp 650.728/SC, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 02/12/2009). **Sintetizando esse entendimento, conclui-se que o anterior titular só não estará obrigado a satisfazer a obrigação ambiental quando comprovado que não causou o dano, direta ou indiretamente, e que este é posterior à cessação de sua propriedade ou posse.** (REsp No 1.962.089 – MS 2021/0306967-3. Destaques da autora)

O desenvolvimento nacional depende da proteção do meio ambiente, incidindo então a obrigação jurídica de ser ambientalmente sustentável. A defesa do meio ambiente conforma a ordem econômica, sendo um objetivo e instrumento necessário para assegurar a todos a existência digna, em conformidade com a justiça social (Grau, 2010).

Moura et. al. (2019) fazem um destaque acerca da responsabilidade socioambiental no sentido de envolver maior consciência social e ações com menor impacto ambiental, contribuindo para a qualidade de vida da sociedade. Para Marques e Marques (2016), a adequada utilização dos recursos naturais e a preservação do meio ambiente exige o respeito à vocação natural da terra, para garantia da manutenção do potencial produtivo do imóvel, das características do meio natural e recursos ambientais, buscando o equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde.

Dessa forma, o dever do proprietário agrário de utilizar de forma adequada os recursos naturais disponíveis e se ater à preservação do meio ambiente é um dos pilares obrigacionais impostos pela função social da propriedade rural, materializado no elemento socioambiental da função social, devendo a propriedade agrária constitucionalizada se harmonizar com o direito difuso de toda a sociedade de se ter um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

3.1.3 A observância das disposições que regulam as relações de trabalho: a obrigação sociofuncional trabalhista

Pela obrigação sociofuncional trabalhista, necessário se faz a observação das justas relações de trabalho entre os que a possuem e cultivam a terra, para que essas relações trabalhistas aplicadas à seara agrária respeite as disposições constitucionais e legais, vez que foram constitucionalmente estabelecidos os direitos sociais mínimos dos trabalhadores urbanos e rurais, proibindo-se qualquer tipo de tratamento desumano ou degradante nas disposições de direitos fundamentais.

A propriedade agrária constitucional é voltada para que as relações trabalhistas que dela possam emanar sejam efetivadas com o objetivo de promoção da justiça social, do progresso, do bem-estar do trabalhador rural e do desenvolvimento econômico, necessitando que a exploração e o uso da terra forneçam condições dignas de vida para os trabalhadores rurais e proprietários, tornando inadmissível que a terra seja um lugar de negação da dignidade humana.

No tocante à observância das disposições que regulam as relações de trabalho, Marques (2015) explica que tal exigência apresenta uma abrangência elástica, não se limitando às relações decorrentes apenas de contratos de trabalho, aí incluídos os contratos coletivos, mas também para incluir as relações abrangentes dos próprios contratos agrários, todos devendo respeitar as imposições da função social.

As relações de trabalho possíveis na propriedade agrária são variadas, podendo envolver trabalhadores assalariados permanentes, temporários, arrendatários, parcerias, mão-de-obra familiar, posseiros, relações todas que devem existir de forma a cumprir a função social, para que o fundamento da propriedade possa legitimar-se.

Apesar da necessidade de a propriedade agrária observar a função social, devendo as relações trabalhistas aplicadas à seara agrária respeitarem as disposições constitucionais e legais, o que se observa hoje no Brasil é a existência de flagrante desrespeito do eixo trabalhista da função social da propriedade, como nos casos em que a propriedade agrária torna-se palco da utilização de mão de obra análoga à escrava (trabalho escravo).

Segundo a Portaria n°. 671/2021 do Ministério do Trabalho e Previdência, o trabalho realizado em condição análoga à de escravo, sob todas as suas formas, constitui atentado aos direitos humanos fundamentais, considerando em condição análoga à de escravo o trabalhador submetido, de forma isolada ou conjuntamente, a trabalhos forçados; jornada exaustiva; a condições degradantes de trabalho; a restrição da locomoção do trabalhador, por qualquer meio, em razão de dívida contraída com empregador ou preposto, no momento da contratação ou no curso do contrato de trabalho; retenção no local de trabalho em razão de cerceamento do uso de qualquer meio de transporte; manutenção de vigilância ostensiva; ou apoderamento de documentos ou objetos pessoais.

O relatório divulgado pela Subsecretaria de Inspeção do Trabalho aponta que no ano de 2020, dos resgates de trabalhadores submetidos à escravidão moderna, 78% deles ocorreram no meio rural, demonstrando que historicamente as atividades rurais tiveram o maior índice de exploração de mão de obra análoga à de escravo no país. O maior número de resgates ocorreu nas atividades econômicas do cultivo de café, produção de carvão vegetal, cultivo de

cebola, sendo que no mesmo ano foram resgatados 38 trabalhadores indígenas. Pelo relatório, o perfil das vítimas do trabalho em condições análogas à de escravo no Brasil é geralmente composto por homens jovens, negros e pardos, com baixa escolaridade ou analfabetos, explicando o Ministério do Trabalho e Emprego que as pessoas são aliciadas para trabalharem na zona rural.

No ano de 2023 o índice sobe, constatando-se que 87,3% dos trabalhadores escravos no Brasil foram encontrados em estabelecimentos agrários. O Painel de Informações e Estatísticas da Inspeção do Trabalho no Brasil (Radar SIT) informa que até 14 de junho de 2023 foram encontrados 1.240 (um mil duzentos e quarenta) trabalhadores rurais em condições análogas a de escravo no país.

Todas as pessoas resgatadas foram encontradas em precárias condições de vida e moradia, no interior das fazendas de sisal, o que levou a caracterização da submissão a condição análoga à de escravo. As casas e barracos disponibilizados aos(as) trabalhadores(as) não possuíam qualquer condição de habitabilidade para um ser humano, não possuíam paredes e portas completas, coberturas adequadas, cozinhas, instalações sanitárias, camas apropriadas, água potável e energia elétrica. A alimentação era feita em fogareiros construídos no chão da roça ou do próprio barraco. A água para beber ou para produção dos alimentos possuía coloração amarelada, não passava por qualquer tratamento e era armazenada em galões de combustível reutilizados. Os(As) trabalhadores(as) dormiam em pedaços de espumas colocados diretamente no chão ou em cima de flechas (varas de madeira) do próprio sisal. Os alimentos e roupas também eram jogados no chão sem qualquer organização, por falta de local adequado para guarda de alimentos e de objetos pessoais. Como também não havia instalações sanitárias, as necessidades fisiológicas eram feitas no mato sem qualquer privacidade e conforto. (SIT, 2020, página 19, destaques da autora)

A propriedade privada rural de acordo com a Constituição não permite o reconhecimento de relações trabalhistas que vão de encontro com as regras que regulam as relações de trabalho, tornando-se inadmissível aceitar como legítimas, ou seja, dignas de proteção constitucional, a existência e a manutenção de propriedades em que as relações trabalhistas escravas são desenvolvidas, devendo o Poder Público reconhecer como propriedades antissociais e combatê-las. A própria Constituição traz a possibilidade dos imóveis rurais palco de ilegalidades serem expropriados, seja por serem locais destinados ao cultivo de plantas psicotrópicas ilícitas ou exploração de trabalho escravo, retirando do proprietário o bem antissocial sem qualquer tipo de indenização, para destiná-lo à reforma agrária, objetivando assim fazer a propriedade cumprir a função social.

Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei **serão expropriadas e destinadas à reforma agrária** e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º.

Parágrafo único. Todo e qualquer bem de valor econômico apreendido em decorrência do tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e da exploração de trabalho escravo será confiscado e reverterá a fundo especial com destinação específica, na forma da lei. (Constituição Federal de 1988, destaques da autora).

Dessa forma, tamanha se torna a importância da observação das disposições que regulam as relações de trabalho como forma de materialização da dignidade humana do trabalhador da terra que a lei fundamental do país determina a obrigatoriedade de serem expropriadas as propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas exploração de trabalho escravo, destinando-se à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário, impondo a sanção de expropriação-confisco ao proprietário antissocial que utiliza o seu bem em desacordo com as determinações constitucionais.

Objetivando então regulamentar a expropriação de propriedades em que forem constatadas a exploração de trabalho em condições análogas à de escravo tramita o Projeto de Lei nº 5.970/2019, para se tornar materialmente possível o cumprimento da disposição constitucional relativa à expropriação desses tipos de propriedades antissociais. Atualmente, o projeto encontra-se sob análise da Comissão de Assuntos Sociais do Senado Federal, sob a relatoria do senador Paulo Paim, contudo, enquanto a lei regulamentadora do artigo 243 da Constituição não adentra ao cenário jurídico brasileiro, teses são levantadas no sentido de já ser possível a expropriação de imóveis onde são encontrados pessoas em condições análogas às de escravidão, vez que a exploração escravagista acarreta a perda da função social da propriedade (Olinski e Costa, 2017), podendo ser utilizada provisoriamente por analogia a Lei nº 8.257/9, que trata da expropriação de propriedades rurais onde há o cultivo ilegal de plantas psicotrópicas.

[O] art. 243 da Constituição Federal trouxe um novo instrumento de forma de combate ao trabalho escravo contemporâneo, ou seja, a expropriação de terras quando da ocorrência deste. **Dessa forma, uma vez que a prática de exploração escravagista acarreta a perda da função social da propriedade, tal medida inovatória de expropriação constitui não apenas forma de repressão, mas também de prevenção de atos de exploração do trabalhador** (Olinski e Costa, 2017). destaques da autora

Certo é que o descumprimento da obrigação sociofuncional trabalhista da terra enseja o reconhecimento da antissocialidade do bem imóvel agrário, abrindo espaço para a atuação obrigatória do Poder Público no sentido de promover a sua desapropriação em razão do descumprimento da função social. Contudo, caso seja verificado que o descumprimento da função sociofuncional trabalhista da terra tenha se dado por meio da constatação da exploração de trabalho análogo à escravidão, incidirá sobre a propriedade antissocial escravocrata a sanção específica de expropriação, e não desapropriação, pois não se pode permitir que a terra seja utilizada nos processos de violação de direitos humanos.

3.1.4 A exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores: a obrigação sociofuncional gregária

Em linguagem figurada, o termo gregário (*lat gregarius*) pode ser entendido como a qualidade da socialidade, ou seja, a capacidade humana de relacionar-se com outras pessoas. A necessidade de estabelecer contato com outras pessoas é um dos mais fortes e constantes impulsos humanos, necessitando o homem viver em grupos sociais, nos quais as relações interpessoais são altamente complexas. A compreensão da necessidade humana básica gregária implica em conhecer a essencialidade das relações interpessoais, a estrutura do grupo ou sociedade a que pertencemos. (Faro, 1990)

Rodrigues (2021) esclarece que o gregarismo, voluntário ou forçado, sempre acompanha a presença humana, apesar do entendimento da essencialidade do homem enquanto ser gregário, vivendo na polis, político (Aristóteles, 348 a.C. - 322 a.C.), enfrentar divergências. Friedrich Nietzsche (1844 - 1900) comparou o gregarismo humano ao do porco-espinho, que se aconchega por necessidade, para sobreviver ao frio do inverno, mas sofre espetadas, sangra e deixa uma trilha de sangue que os lobos seguem, enquanto acrescenta Giovanni Papini (1881 - 1956) ser o homem um animal político, estando o gregarismo presente nos múltiplos agregados de convivência humana.

A exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores é compreendida como uma obrigação imposta pela função social a ser verificada na propriedade da terra, o que na presente pesquisa é estruturada como a obrigação sociofuncional gregária (ou função sociogregária). Dessa forma, essa obrigação se volta para a prevenção dos conflitos e tensões sociais passíveis de existência no imóvel rural, o que significa, em outras palavras, a preocupação pela busca da paz no campo (Marques, 2023).

A proteção jurídica da propriedade agrária constitucional é dada quando se fizerem presente todos os elementos obrigacionais impostos pela função social, devendo então ser reconhecido que o bem imóvel agrário não poderá ser palco de conflitos desestabilizadores do bem-estar dos sujeitos ali presentes.

Holston (2013) explica que a reprodução das injustiças agrárias e ambientais envolvidas na insegurança fundiária se ancora em um modelo racializado e desigual de cidadania, que cria e hierarquiza categorias distintas de cidadãos, gerando discriminações que limitam as oportunidades, o acesso e a garantia de direitos, submetendo uma parcela significativa do campesinato a despejos, expulsões, ameaças, invasões e ações de pistolagem, configurando uma realidade imposta àqueles a quem o Estado tem negado o acesso estável à terra, bem como a negação de diversos direitos humanos.

O que se nota no Brasil é um significativo aumento dos conflitos no campo, conforme relata a Comissão Pastoral da Terra (CPT), através do Centro de Documentação Dom Tomás Balduino (CPT, 2023), com destaque para o fato de que as ocorrências de violência no campo tiveram significativo crescimento, com um aumento que se acentua entre os anos de 2018 e 2022, vitimando a violência os povos do campo, das águas e das florestas. A CPT analisa anualmente os conflitos no campo e as situações de violência vivida por trabalhadores e trabalhadoras da terra, cuja definição segue abaixo:

(...) termo que engloba diversas categorias camponesas, entre estas comunidades tradicionais, assalariados rurais, indígenas e pescadores/pescadoras artesanais que vivem em espaços rurais e têm no uso da terra e da água seu sistema de sobrevivência e dignidade humana.

(...)

Além das categorias citadas neste parágrafo, constam outras seguintes: assentados, sem-terra, posseiros, pequenos proprietários, parceiros, pequenos arrendatários, trabalhador rural, garimpeiros, caiçaras, camponeses de fundo e fecho de pasto, faxinalenses, geraizeiro, marisqueiras, pescadores, quilombolas, retireiros, ribeirinhos, seringueiros, vazanteiros, extrativistas (castanheiros, palmiteiros, quebradeiras de coco babaçu, seringueiros), povos indígenas etc. A categoria atingidos por barragens inclui comunidades tradicionais, ou assentados, sem-terra, indígenas etc. A partir de 2020 houve alterações na categorização de Lideranças. (CPT, 2023, pág. 10).

Os dados apresentados pela CPT referentes ao primeiro semestre do ano de 2023 apontam 973 (novecentos e setenta e três) registros de conflitos no campo, colocando o ano de 2023 em 2º lugar no ranking dos conflitos dos últimos 10 anos. Entre janeiro e junho de 2023, segundo a CPT, Goiás foi o estado com maior número de registros de conflitos por terra em todo o Brasil.

Segundo Juliana Malerba (Malerba, 2023), o processo de crescimento dos conflitos no campo a partir do ano de 2019 acompanhou o avanço da fronteira agrícola e mineral para as regiões Norte e Nordeste do Brasil, argumentando a autora que a degradação dos espaços ambientais coletivos não é democrática, carrega a determinação da concentração fundiária, do racismo ambiental e da distribuição desigual de direitos, tendo por base legislações que criaram as condições para o avanço de latifúndios, de empresas do agronegócio e da mineração sobre os territórios, o que promoveu um processo de valorização da terra no mercado, gerando como consequência situações de conflitos para os sujeitos da terra.

Não é possível reconhecer proteção jurídica para a propriedade agrária explorada de forma a causar instabilidades sociais graves ao bem-estar dos proprietários, possuidores, dos trabalhadores e de suas famílias que nelas vivam. O direito de propriedade da terra corresponde à uma função social, tornando-se dever do Poder Público de zelar para que a propriedade da terra desempenhe a sociofunção, estimulando planos para a sua racional utilização, promovendo a justa remuneração e o acesso do trabalhador aos benefícios do aumento da produtividade e garantia do bem-estar de toda a coletividade (Estatuto da Terra, Lei nº 4504/1964, artigo 2º, § 2º), em razão da exigência legal de caber à propriedade privada da terra o uso condicionado ao bem-estar coletivo (Estatuto da Terra, Lei nº 4504/1964, artigo 12).

Dessa forma, todas as obrigações decorrentes da observação da função social tornam-se elementos constituintes do legítimo direito de propriedade constitucional, devendo todos estarem presentes (unidos, imbricados) para que se desenhe por inteiro a função social da propriedade rural, autorizando a proteção constitucional da propriedade, mostrando que a concepção conceitual de função social brasileira é fruto do discurso sociodemocrático do Estado de Direito que se pretende assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social, concepção de função social que deve ser interpretada de forma sistemática com todo o espírito constitucional de 1988, entendendo que seus requisitos se materializam em direitos e deveres individuais e coletivos, por conseguintes, fundamentais

O Estado brasileiro assumiu juridicamente o compromisso de garantia da proteção aos direitos fundamentais dos cidadãos, obrigando-se a assumir a postura ativa na proteção desses direitos. Por exigência constitucional, tem o Estado o dever de combater o uso da propriedade que não cumpra a função social, pois a função social materializa o direito de toda sociedade de conviver com a propriedade particular sociofuncionalizada. A função social agrária constitucionalizada no ordenamento jurídico brasileiro é um direito fundamental

assegurador de outros direitos fundamentais, tendo o Estado obrigação de efetivamente zelar pela observância do direito de propriedade funcionalizada, sob pena de se tornar omissivo em seu dever Estatal e assim permitir situações de verdadeira violência à direitos fundamentais.

Assim, direito/dever da propriedade cumpridora da função social e a função social da propriedade tornam-se cláusulas pétreas constitucionais.

3.2 A função social da propriedade da terra enquanto cláusula pétrea

3.2.1. As cláusulas pétreas constitucionais

Hans Kelsen (1881-1973) concebe a ordem jurídica enquanto um sistema de normas escalonado, apresentando uma norma fundamental - a Constituição- que determina a validade de todo o ordenamento, irradiando a Constituição as regras procedimentais para que as normas inferiores tenham legitimidade jurídica, passando a Constituição a ser entendida como o estatuto jurídico fundamental de uma comunidade, assumindo a postura de lei fundamental.

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta. A norma fundamental - hipotética, nestes termos - é, portanto, o fundamento de validade último que constitui a unidade desta interconexão criadora. (Kelsen, 1881-1973)

Por meio do Poder Constituinte Originário, um Estado estabelece a sua Constituição, organizando e criando os poderes, tendo por características ser esse poder inicial, ilimitado, autônomo e incondicional. A Constituição Federal de 1988 (Moraes, 2002) elenca diversos direitos e garantias fundamentais, entendendo os direitos como a representação de certos bens (declaração), enquanto as garantias como medidas de asseguarção da fruição desses bens (estabelecimento).

A atual Constituição brasileira é classificada pela doutrina constitucional como uma constituição escrita, rígida, programática, promulgada (Mendes e Branco, 2016), formal quanto ao conteúdo, dogmática, legal, analítica (Moraes, 2002). Especificamente acerca do processo de alteração constitucional, a competência de reformar a Constituição cabe ao Poder Constituinte Derivado Reformador, demonstrando assim que o texto constitucional não é

imutável, mas passível de alteração escrita, contudo se submetendo a um processo legislativo constitucional mais rígido de alteração.

Moraes (2022) destaca que no processo de alteração das normas constitucionais é preciso buscar o respeito à substância do sistema originário da Constituição para que a alteração possa se compatibilizar com as demais normas constitucionais originárias. E para garantia do respeito à identidade originária constitucional foi estabelecido limitações expressas ao Poder Reformador, limitações que assumem a classificação de ordem formal (relacionadas às formalidades dos procedimentos do processo legislativo), circunstanciais (evitando modificar o texto constitucional em situações de anormalidade institucional) e limitações materiais, também conhecidas como cláusulas pétreas ou núcleo intangível constitucional, que se relacionam às matérias (conteúdos) que não podem ser objeto de alteração para abolir. Para o supracitado autor, a alterabilidade constitucional deverá buscar sempre um valor integrativo, no sentido de ser substancialmente idêntica ao sistema originário da constituição. Assim, é possível concluir que qualquer processo de alteração constitucional não poderá importar em ruptura dos valores e preceitos do constituinte originário, sob pena de se perder a essência da própria constituição.

As cláusulas pétreas constitucionais expressas na atual Constituição brasileira estão elencadas no artigo 60, parágrafo 4º, apontando a Constituição a impossibilidade de deliberação legislativa incidente sobre qualquer proposta de emenda que tende a abolir a forma federativa do Estado; o voto secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais.

Mendes e Branco (2016) explicam que a consagração das cláusulas pétreas funda-se na ideia de que elas fazem parte do núcleo essencial do projeto do Poder Constituinte Originário, existindo para preservar a Constituição das chamadas mudanças institucionalizadas, predominando no Brasil a natureza da cláusula pétrea como limitação absolutamente vinculante e imprescindível ao poder reformador, para que não ocorra o desvio de poder (alterações que desgarram do núcleo essencial dos princípios inspiradores constitucionais), protegendo a identidade constitucional. Assim, as cláusulas pétreas assegurariam a imutabilidade de certos valores constitucionais, preservando a identidade do projeto constituinte originário, prevenindo o processo de erosão constitucional, devendo-se inibir a mera tentativa de abolição do projeto básico constitucional, evitando a ruptura com os princípios e estruturas essenciais da Constituição.

Klanovicz (2022) aponta que as instituições vocacionadas à proteção de direitos fundamentais são instrumentos que merecem proteção constitucional reforçada. Para o autor,

direitos de todas as dimensões integram a noção de direitos e garantias individuais inscrita como cláusula pétrea na Constituição, direitos que não se encontram apenas em um título ou capítulo específico, mas estão espalhados por todo o texto constitucional, devendo então a fundamentalidade de um direito ser aferida através da ideia da dignidade da pessoa humana:

A dignidade da pessoa humana compõe-se dos seguintes elementos: valor intrínseco da pessoa, autonomia, mínimo existencial, reconhecimento e igualdade. Considerando que a identificação de direitos fundamentais é uma das funções da dignidade, podemos utilizar esses cinco elementos como filtros identificadores: se um direito estiver contemplado por eles, é fundamental; se, ao contrário, não tiver com eles nenhuma relação, não é fundamental.

(...)

O texto constitucional estabelece uma proteção especial não só aos direitos, mas também às suas garantias. (...) São elas os instrumentos que asseguram a fruição dos direitos. (...) São normas de direitos fundamentais – como tais, protegidas por cláusula pétrea – não apenas aquelas expressas num rol constitucional específico, mas também normas atribuídas, a partir de relações de refinamento e fundamentação, às normas estabelecidas diretamente pelo texto da Constituição. (Klanovicz, 2022, pág. 150-151)

A constituição garante então a sua estabilidade e conservação contra alterações subversivas do seu núcleo essencial através de cláusulas de irreversibilidade e de um processo agravado das leis de revisão, que não procuram impedir adaptações e mudanças ao texto constitucional, sim impedir a aniquilação, ruptura e eliminação do próprio ordenamento constitucional, substancialmente caracterizado (Canotilho, 1993).

No entanto, é importante destacar que as limitações expostas no parágrafo quarto do artigo 60 da Constituição Federal não impõe a imutabilidade da redação da norma, significando dizer que há sim a possibilidade de alteração redacional de uma norma classificada como cláusula pétrea, ensejando assim a possibilidade constitucional de emendas relacionadas ao núcleo intangível.

Discorrendo acerca dessa possibilidade, Mendes e Branco (2016) deixam claro que a garantia de permanência em que consiste a cláusula pétrea imuniza o sentido dessas categorias constitucionais protegidas contra alterações que alijam o seu núcleo básico (núcleo essencial do bem protegido constitucionalmente, o conteúdo essencial dos interesses, valores e princípios que as cláusulas pétreas querem proteger) ou que debilitem a proteção que fornecem, necessitam ser o artigo e seu parágrafo entendido como proibição à deliberação de proposta tendente a “abolir”, compreendendo-se o termo abolir como qualquer proposta que “mitigue” ou “reduza” (diminua) o significado e a eficácia da forma federativa do Estado, do voto secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais,

demonstrando que a inconstitucionalidade já existe na própria apresentação/tramitação da proposta, antes mesmo de se transformar em emenda, vez que seu processamento já desrespeita a Constituição.

Dessa forma, é possível entender que propostas de emendas que não violem (mitiguem/reduzam/diminuam/eliminam) a essência (significado e eficácia) do núcleo intangível constitucional estão de acordo com o ordenamento constitucional, podendo passar por processo de deliberação, de forma a seguir o procedimento constitucional regular de alteração constitucional, legitimando assim a ampliação dos direitos e garantias individuais (artigo 60, § 4º, IV). De outra via, torna-se cabível o controle de constitucionalidade de propostas e emendas promulgadas que violem as cláusulas pétreas, podendo o Judiciário ser demandado para a sua análise no controle abstrato e concreto (no caso de emenda), ou mesmo de forma preventiva, por meio do mandado de segurança impetrado pelo congressista para atacar proposta de emenda que afronte as limitações materiais de alteração constitucional.

Klanovicz (2022) explica que as cláusulas pétreas de um ordenamento jurídico não podem ser entendidas como instrumentos de bloqueio absoluto de mudanças, mas sim enquanto forma de proteção reforçada aos direitos fundamentais. Para o autor, todo direito fundamental é passível de restrição, pois as emendas constitucionais, como qualquer norma jurídica, podem restringir direitos fundamentais, contudo, essas restrições não podem invadir o núcleo essencial do direito, compreendido como a parcela sem a qual um direito perde o mínimo de eficácia.

A identificação do núcleo essencial de um direito deve considerar tanto os aspectos objetivos, abstratos e gerais quanto subjetivos, concretos e individuais. Além disso, compreende-se que o núcleo essencial configura um conteúdo fixo independente de ponderação, um último reduto de proteção absolutamente insuperável, aderindo-se, portanto, à chamada teoria absoluta. Embora seja importante refinar metodologicamente essa proposta teórica, de modo a diminuir a margem de decisionismo do processo de delimitação do núcleo essencial, a possibilidade cogitada pela teoria relativa, de que um direito seja reduzido a nada importa em afirmar que, na verdade, não existe núcleo essencial, o que configura um problema insuperável. (...) O enunciado que proíbe emenda tendente a abolir determinados direitos e institutos criou uma salvaguarda que faz as vezes da ideia de núcleo essencial. Do texto adotado decorre uma proteção a um núcleo intransponível que seria diferente caso a redação do texto fosse outra. Klanovicz, 2022, pág. 191-192)

A proibição de deliberação de proposta de emenda constitucional que possa abolir o núcleo intangível constitucional traz assim proteção jurídica ao ordenamento constitucional, limita a alteração substancial da estrutura do Estado, assegurando a identidade e permanência

da Constituição, pois, conforme Schmitt (2001), a possibilidade de reforma da Constituição não autoriza a supressão e substituição das decisões políticas fundamentais.

3.2.2 A garantia do direito de propriedade e a função social como direitos fundamentais

Os direitos e garantias individuais foram elencados no rol das chamadas limitações materiais de reforma à Constituição. Podem ser encontrados no Título II, Capítulo I, artigo 5º da Constituição, bem como em outros dispositivos espalhados ao longo do texto constitucional.

Os direitos fundamentais podem ser entendidos a partir do direito positivo como as prerrogativas e instituições concretizadas em forma de garantias para uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas, tratando-se de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive, podendo não sobreviver. Assim, são os direitos fundamentais da pessoa humana, adotados pela Constituição como desdobramento necessário da concepção do Estado Democrático de Direito. A Constituição de 1988 classificou os direitos fundamentais em cinco grupos (individuais, de nacionalidade, políticos, sociais, coletivos e solidários), se valendo de verbos para declarar direitos que são mais apropriados para enunciar garantias, reconhecendo assim direitos ao garanti-los. (Silva, 2005).

Os direitos e garantias fundamentais, em sentido material, são pretensões que em cada momento histórico procuram materializar a dignidade da pessoa humana, desempenhando funções múltiplas (de defesa, de participação, de prestação) na sociedade e no ordenamento jurídico. A ordem constitucional confere tratamento unívoco aos direitos e garantias fundamentais, apesar da doutrina diferenciar os direitos (que tem como objeto imediato um bem específico) das garantias (normas que asseguram aos indivíduos a possibilidade de exigir o respeito ao direito que instrumentalizam), conforme entendimento de Mendes e Branco (2016).

No tocante à natureza jurídica das normas que disciplinam os direitos e garantias fundamentais, Moraes (2002) aponta que são direitos constitucionais por estarem inseridas no texto constitucional, cuja eficácia e aplicabilidade passam a ser dependentes do próprio enunciado. Assim, em regra, os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia e aplicabilidade imediata.

Pela redação do artigo 60, § 4º, IV, os direitos fundamentais individuais estão petrificados na ordem constitucional, limitando (mas não eliminando) o processo legislativo de alteração. Mendes e Branco (2016) deixam claro que mudanças que minimizem a proteção aos direitos e garantias individuais não são constitucionalmente admissíveis. Assim, mesmo levando em consideração a ideia de que direitos, liberdades, poderes e garantias são passíveis

de limitações ou restrições, é preciso levar em conta a ideia de um “limite dos limites” de observância obrigatória do legislador no tocante à restrição dos direitos individuais, pois foram impostas constitucionalmente medidas de proteção ao núcleo essencial do direito fundamental, (princípio da proteção do núcleo essencial), garantindo o mínimo da essência do direito, proteção destinada a evitar o esvaziamento do conteúdo dos direitos fundamentais. Assim, a proibição contida no artigo 60, § 4º, IV se limitada às propostas/emendas tendentes a abolir ou diminuir o seu núcleo essencial, podendo então o legislador reformista ampliar o catálogo já existente de direitos fundamentais individuais.

No tocante ao direito de propriedade e a sua garantia, observa-se que os mesmos sempre foram previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Ocorre que o conceito constitucional de propriedade não é estático, mas aberto e dinâmico, com a definição dada pela legislação civil, cuja garantia constitucional abrange também não só os bens móveis e imóveis, mas também outros valores, de forma que o conceito constitucional de direito de propriedade passa a se relacionar com outros direitos, especialmente a dignidade da pessoa humana e o direito de liberdade, transcendendo à concepção estritamente privada, abarcando valores sociais. (Mendes e Branco, 2016)

A norma constitucional estabelece a garantia do direito de propriedade (artigo 5º, XXII) e posteriormente a obriga a atender a sua função social (artigo 5º, XXIII). Dessa forma, a função social da propriedade assume a condição de ser um direito/dever individual e coletivo, de modo que é um dever de todo proprietário garantir que sua propriedade tenha função social, e por outra via, há um direito de toda sociedade de conviver com a propriedade privada socialmente funcionalizada, voltada para o desenvolvimento nacional, para a construção de uma sociedade solidária, para a redução das desigualdades e promoção do bem de todos em razão de um processo de relativização social da propriedade é exigido a conciliação da liberdade individual do proprietário ao interesse social.

A constitucionalização da função social da propriedade é o reconhecimento de que o uso de um bem privado precisa se compatibilizar socialmente, pois o objeto da propriedade assume uma função social em razão dos reflexos no contexto social. Não significa dizer que a vinculação social da propriedade legitimaria a imposição de qualquer tipo de restrição ao ponto de coloca-la exclusivamente ao serviços do Estado e da comunidade, mas compatibiliza a utilidade privada do núcleo essencial do direito de propriedade aos valores constitucionais da solidariedade social, não permitindo o uso abusivo de uma propriedade.

Segundo Tepedito et. al. (2021), passa a Constituição Federal a atingir barreiras seculares impostas pelo direito civil em torno do conceito de propriedade, consagrando a função

social não apenas como alicerce da ordem econômica, mas como direito fundamental, ao lado, portanto, da cláusula pétrea relativa à garantia fundamental de proteção da propriedade privada, inserindo no texto constitucional dispositivos que conferem função social à propriedade.

A propriedade constitucional agora é fundada em um direito de propriedade que embrica o objeto da propriedade, o seu uso ou não uso e a função social, envolvidos assim em uma trama cujos elementos não podem ser vistos isoladamente, sob pena de desnaturar o legítimo direito de propriedade constitucionalmente garantido. A função social torna-se o fundamento do legítimo direito de propriedade, não podendo ser garantida juridicamente uma propriedade (ou o seu direito) se a sua função social não for observada. Ao se tornar fundamento, a função social da propriedade deixa de ser mera limitação externa, passando a integrar o próprio conceito do direito.

Teixeira (2010) destaca que a função social da propriedade é um princípio constitucional que tem por fim gerar um equilíbrio na ordem econômica, pois o abuso do direito de propriedade tem o condão de impedir a justiça social, não cabendo ao proprietário fazer o uso do seu bem de forma totalmente irresponsável, devendo representar a propriedade também um benefício social. Dessa forma, a propriedade é uma função social, a ser utilizada segundo o dever de solidariedade social, de forma que a relação existente entre proprietário e a coisa torne-se um fato social que afeta direta ou indiretamente terceiros, atingindo o direito de propriedade interesses metaindividuais.

Diante da possibilidade de tramitação/promulgação de propostas de emendas que não violem (mitiguem/reduzam/eliminem) a essência (significado e eficácia) do núcleo intangível dos direitos fundamentais, necessário é analisarmos o núcleo essencial do direito de propriedade e o núcleo básico estruturante da função social.

3.2.3 O núcleo essencial do direito de propriedade e da função social

Canotilho (1993) defende a existência de um núcleo essencial dos direitos, liberdades e garantias que não pode, em caso algum, ser violado, de forma que, mesmo nos casos em que o legislador está constitucionalmente autorizado a editar normas restritivas, ele permanece vinculado à salvaguarda do núcleo essencial dos direitos ou direitos restringidos, havendo uma proibição da diminuição da extensão do núcleo essencial

Para Mendes (2016), da análise dos direitos fundamentais é possível concluir que os direitos, as liberdades, os poderes e garantias são sim passíveis de limitação ou restrição,

contudo essas limitações/restrições são limitadas à uma barreira chamada “limites dos limites”, cuja observância é obrigatória por parte do legislador quanto o processo legislativo de alteração objetivar promover restrições aos direitos fundamentais. Dessa maneira, os limites dos limites afiguram-se como restrições impostas pelo constituinte para proteção do núcleo essencial do direito fundamental objeto do processo legislativo, dando origem ao princípio da proteção do núcleo essencial dos direitos fundamentais, uma forma de impedir o esvaziamento da eficácia desses direitos ante à ação legislativa, garantindo-se assim o mínimo da sua essência frente à uma atuação legislativa desarrazoada.

Para o mencionado autor, a ordem constitucional brasileira não teria de forma direta e expressa apresentado disposições protetivas acerca do núcleo essencial dos direitos fundamentais, contudo expressamente propõe a proibição de qualquer proposta de emenda que tende a abolir os direitos e garantias individuais, o que representaria a opção constitucional pela ideia de um núcleo essencial, devendo a violação ao núcleo essencial do direito ser entendida como violação ao próprio direito fundamental:

Tal cláusula reforça a ideia de um limite do limite, também para o legislador ordinário. Embora omissa no texto constitucional brasileiro, a ideia de um núcleo essencial decorre do próprio modelo garantístico utilizado pelo constituinte. A não admissão de um limite ao afazer legislativo tornaria inócua qualquer proteção fundamental. (Mendes, 2016, pág. 214).

Segundo expressa disposição constitucional, no processo de emenda à Constituição, não poderá haver qualquer tipo de deliberação sobre proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais (artigo 60, § 4º, IV), observando-se então que em matéria de direitos fundamentais é imposto ao legislador o dever de concretizar o conteúdo normativo desses direitos, permitindo a sua real aplicação e o dever de respeitar seu conteúdo essencial. Dessa forma, a garantia do conteúdo essencial é um limite à atividade limitadora dos direitos fundamentais (limite dos limites), atuando o conteúdo essencial como uma fronteira que o legislador não pode ultrapassar, indicando um limite além do qual não é possível o exercício da atividade limitadora dos direitos fundamentais. A garantia do conteúdo essencial procura então evitar os abusos normativos da atividade reguladora do legislador em matéria de direitos fundamentais, para que as propostas de alterações não o desnaturem o direito fundamental ao ponto de torná-lo impraticável, ou seja, o direito não pode ser mais protegido ou o exercício do direito tem sido dificultado além do razoável (Lopes, 2004).

A Constituição de 1988 não assegurou imutabilidade absoluta aos direitos e garantias individuais fundamentais, contudo, garante a proteção do seu núcleo essencial ao

impor limitações materiais ao poder constituído (ou constituinte derivado reformador). Dessa forma, poderá haver processo legislativo de emenda à constituição que modifique os direitos fundamentais, desde que sejam para ampliar, melhorar, mas nunca para abolir, suprimir, minimizar ou frustrar, podendo a alteração legal/constitucional que importe em diminuição protetiva do direito fundamental configurar um caminho que no caso concreto direcione à sua abolição.

No tocante ao direito de propriedade, o diploma civilista (artigo 1.228 e seguintes do Código Civil) declara que ao proprietário (como poder-dever/dever-poder) cabe 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, devendo o direito de propriedade ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais, modo que sejam preservados a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas, proibindo-se os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. Assim, o que percebemos ao analisarmos a Constituição de 1988 é a inserção da função social no núcleo essencial do próprio direito de propriedade, ao determinar que a propriedade constitucional é aquela que atende a sua função social.

Para Fensterseifter (2005), a função social afigura-se então como elemento constitutivo do núcleo normativo-axiológico do próprio direito de propriedade não se concebendo a propriedade sem a sua funcionalização.

Conclui-se que o núcleo intangível do direito de propriedade vincula-se à possibilidade de usar, gozar, dispor ou reaver a coisa/o bem (lícito, possível, determinado ou determinável) de acordo com a sua função social, não podendo haver deliberação de proposta de emenda que pretenda abolir o direito fundamental de propriedade (ou à) propriedade sociofuncionalizada, concebendo-se, na visão do autor acima citado, a função social como elemento e pré-requisito existencial do direito de propriedade.

Quanto à função social enquanto direito fundamental, o seu núcleo estruturante deve ser analisado de acordo com o que a própria Constituição determina, quando dispõe acerca da propriedade urbana e rural sociofuncionalizada.

No tocante à propriedade urbana, esta cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. A Lei n.º 10.257/2001 (conhecida como Estatuto da Cidade) estabelece que o plano diretor se afigura como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, parte integrante do processo de planejamento municipal, voltado para a promoção da inclusão social e territorial

nas cidades brasileiras. É então a partir das disposições do plano diretor que se estabelecem as orientações para o cumprimento da função social urbana, constituindo-se o núcleo mínimo intangível da função social urbana.

Para a propriedade rural, a função social da propriedade tem seu núcleo mínimo estruturado em quatro elementos obrigacionais necessários. Dessa forma, a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente os requisitos do aproveitamento racional e adequado; da utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; da observância das disposições que regulam as relações de trabalho e da exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, configurando-se um núcleo essencial complexo.

A estrutura da função social da propriedade rural tem assento nos elementos obrigacionais da sócio-função ambiental, trabalhista, produtiva e gregária, de modo que são essas obrigações imbricadas nos elementos integrantes do núcleo estrutural mínimo da função social da propriedade agrária.

3.2.4. A função social da propriedade rural como garantia de outros direitos fundamentais

A propriedade pós CRFB/88 passa a constituir-se uma relação jurídica complexa, materializada no cumprimento das obrigações sociofuncionais, tornando a função social instrumento para concretização da dignidade da pessoa humana e garantidor da efetivação de outros direitos fundamentais.

Nesse sentido, Tiago Fensterseifer (2005) argumenta que a concretização da função social da propriedade na práxis jurídica torna-se fundamental para a concretização dos valores mais elementares do Estado social e democrático de Direito, com destaque para o bem estar-social, o direito à moradia, a dignidade da pessoa humana e o direito à vida, concebendo uma intrínseca relação entre dignidade da pessoa humana e propriedade, permitindo o direito de propriedade a realização das condições mínimas de existência de uma vida digna.

Na seara agrária, as obrigações decorrentes da função social procuram tornar efetivos os direitos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ao desenvolvimento sustentável, garantindo o respeito aos direitos sociais trabalhistas, respeito à solidariedade social, à dignidade da pessoa humana e à vida, no contexto de uma verdadeira ordem jurídica democrática.

A garantia constitucional de proteção do direito de propriedade e da propriedade tem por base o respeito à função social, que no caso da propriedade agrária, é cumprida quando

se observa *todos* os requisitos do artigo 186 da Constituição. Dessa forma, as obrigações sociofuncionais da propriedade agrária promovem a proteção de um conjunto de direitos que a própria Constituição elenca no seu corpo como direitos fundamentais em sentido amplo.

A obrigação sociofuncional produtiva da propriedade agrária pretende dar efetividade aos comandos constitucionais voltados para a redução das desigualdades, erradicação da pobreza e da marginalização, desenvolvimento econômico nacional, busca do bem-estar social e respeito à livre iniciativa. A obrigação sociofuncional ambiental torna-se um instrumento jurídico constitucional que pretende garantir às presentes e futuras gerações o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, garantindo condições ambientais dignas para o desenvolvimento da vida. Já a obrigação sociofuncional trabalhista efetua proteção aos direitos fundamentais sociais do trabalho, da saúde, alimentação, moradia, bem como fornece proteção ao trabalho humano que não poderá ser exercido em condições degradantes, pois o ordenamento nacional proíbe o tratamento desumano e todas as formas de tortura. E pela obrigação sociofuncional gregária, a exploração da propriedade deve favorecer o bem-estar de todos os sujeitos envolvidos na atividade agrária, de forma a evitar os conflitos sociais no campo, contribuindo para a harmonia social, a ordem e a solução pacífica das controvérsias, a inviolabilidade do direito à vida, liberdade e segurança.

A função social torna-se componente equalizador dos direitos e objetivos individuais do proprietário em conjunto com os direitos e anseios de toda a coletividade. Como elemento integrador do conceito da legítima propriedade constitucional, as obrigações constituintes da função social da propriedade agrária procuram promover o respeito a outros direitos fundamentais que encontram guarita no seio constitucional, contornado assim pela proteção do núcleo intangível pétreo.

4. A PEC 80/2019 E A NOVA CONCEITUAÇÃO JURÍDICA DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE (A PROPRIEDADE AGRÁRIA CONTRADITÓRIA): ANÁLISE DAS IMPLICAÇÕES JURÍDICAS DA MODIFICAÇÃO

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 80, de 2019 (anexo I) foi apresentada ao Plenário do Senado Federal no dia 21 de maio de 2019. Segundo os signatários da proposta, o objetivo da PEC nº 80/2019 seria promover uma alteração redacional nos artigos 182 e 186 da Constituição de 1988, propondo novos contornos jurídicos para a função da propriedade urbana e rural.

A proposta de alteração constitucional desses ditos novos contornos da função social da propriedade sedimenta-se, segundo os proponentes, na necessidade de se definir de forma mais precisa a função social da propriedade urbana e rural e os casos de desapropriação pelo seu descumprimento, argumentando os congressistas que a alteração se voltaria “como uma forma de diminuição da discricionariedade” do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, “promovendo maior proteção à propriedade”, que é vista pelos proponentes como um “bem sagrado a ser protegido de injustiças”, apresentando o discurso da PEC o entendimento de que a função social se materializa como limite ao direito de propriedade, uma forma de relativização do direito e da garantia como condição para a manutenção do domínio privado sob pena de incidência do “risco de desapropriação”.

Esta Proposta de Emenda à Constituição tem por objetivo alterar os artigos 182 e 186 da Magna Carta de 1988 **para definir de forma mais precisa a função social de propriedade urbana e rural e os casos de desapropriação pelo seu descumprimento.**

A Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso XXII, estabelece a garantia do direito de propriedade, sendo este um direito e uma garantia fundamental. **Da mesma forma, no inciso XXIII da referida carta, principia que a propriedade deverá atender a sua função social, o que, sem dúvidas, mostra-se como um limitante ao referido direito.**

Em relação às propriedades rurais, a Carta Magna manifestou-se, determinando as exigências e critérios a serem seguidos para que a função social seja cumprida e prevendo a possibilidade de desapropriação em caso de desobediência. **A observância dessas exigências tomou-se condição para a manutenção do domínio privado pois, caso contrário, corre risco de desapropriação.**

Dessa forma, **como a relativização do direito à propriedade** privada deve ser feita com cautela a fim de evitar arbitrariedades, abusos ou erros de avaliação pelo Poder Público nos processos de desapropriação fundamentados na simples justificativa de se estar agindo em atenção ao interesse social, apresentamos essa Proposta de Emenda Constitucional.

A intenção é diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um **bem sagrado e deve ser protegida de injustiças.** Nesse sentido, a desapropriação dependerá de ato do Poder Executivo competente, antecedido de autorização legislativa específica ou de decisão do Poder Judiciário.

No caso da propriedade urbana, inova-se ao definir os requisitos para o cumprimento da função social na redação proposta para o art. 182, nos moldes do que já se encontra insculpido à propriedade rural no art. 186.

Assim, certo de que as alterações sugeridas contribuirão para evitar a recorrência e a perpetuação de injustiças, aprimorando o arcabouço protetivo do direito fundamental à propriedade, peço o apoio dos nobres Senadores para a aprovação desta importante proposição. (Bolsonaro, Flávio. 2019) destaques da autora

O parecer da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, Relatório Legislativo de 09 de julho de 2019 (Anexo II), apontou pela admissibilidade da PEC, sob o fundamento de não existir óbice de natureza constitucional, jurídico ou regimental à sua aprovação, expondo de forma expressa o documento a afirmação de que a proposta observaria a regra constitucional que proíbe emenda à Constituição na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio, não se tratando de matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada na atual sessão legislativa, bem como não estaria objetivando/tendendo a abolir a forma federativa do Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais.

No tocante ao mérito, o parecer emitido pela comissão se apresenta como de acordo com as alterações pretendidas, sob o argumento de ser a proposta um ato jurídico necessário para evitar a perpetuação de injustiças, promovendo a alteração o aprimoramento da proteção do direito fundamental à propriedade, direito este que deve ser, segundo a relatoria, exercido em toda a sua amplitude.

Para legitimar o argumento da validade das alterações a serem promovidas pela PEC, com vistas a assegurar ao proprietário urbano ou rural a liberdade de disposição dos seus bens na forma como bem quiserem, desde que não prejudiquem direitos de terceiros, o relatório da Comissão de Constituição e Justiça invoca o discurso de que o nazismo e o comunismo teriam sido responsáveis pelas maiores tragédias humanas do Século XX, sendo interesses dos Estados “totalitários” limitarem a liberdade dos cidadãos para adquirir e dispor de seus bens, apresentando os constituintes de 1987/88 como optantes de ideais socializantes, ampliadores do poder de intervenção estatal, quando elevaram a função social da propriedade à um direito fundamental, promovendo a do direito de propriedade.

Quanto ao mérito da proposta, comungamos com a afirmação dos seus autores de que as alterações sugeridas contribuirão para evitar a recorrência e a perpetuação de injustiças, aprimorando o arcabouço protetivo do direito fundamental à propriedade.

Entendemos que o direito de propriedade é fundamental para a existência de uma sociedade aberta na qual as pessoas possam exercer, em toda a sua amplitude, a liberdade de dispor de seus bens como quiserem, desde que não prejudiquem o direito dos outros.

Os regimes totalitários, em especial o nazismo e o comunismo, que foram responsáveis pelas maiores tragédias humanas do Século XX, tinham em comum a ideia de que o Estado ou o partido hegemônico estavam acima dos interesses pessoais e detinham o poder coercitivo para limitar muitos aspectos da vida de cada indivíduo, especialmente no que se refere à liberdade para adquirir e dispor de seus bens.

Não obstante os elevados méritos da Carta de 1988, mormente no que se refere às liberdades e garantias individuais, assegurando, inclusive o direito de propriedade, mediante o caput e inciso XXII do seu art. 5º, não há dúvida de que os constituintes de 1987/88, no que se refere à propriedade urbana e rural, optaram por um ideário de coloração socializante, ampliadora do poder de intervenção estatal, ao incluir, curiosamente, entre os direitos e garantias elencados no citado art. 5º do Estatuto Político, a obrigatoriedade de a propriedade atender a sua função social, conforme determina o seu inciso XXIII, que não deixa de ser uma limitação de direito. (Relatório Legislativo PEC n.º. 80/2019, Comissão de Constituição e Justiça, 09.07.2019)

Para a relatoria da Comissão de Constituição e Justiça, a nova definição da função social da propriedade permitiria não ser exigida sua observação quando a utilização da propriedade não ofendesse direitos de terceiros, indo ao encontro do direito fundamental da livre iniciativa, garantindo às pessoas não serem vítimas do avassalador poder estatal de limitar a sua liberdade, relativo ao direito de adquirir ou ter propriedade urbana ou rural.

Desde o ano de 2020 a proposta aguardava a designação de novo relator, em razão da redistribuição da matéria, mas com informação expressa de que a matéria continuava a tramitar na Comissão de Constituição e Justiça, tendo sido redistribuída para um novo relator em 08 de março de 2024.

No tocante ao objeto da PEC, especificamente acerca da função social da propriedade rural, a proposta propõe ser essa função cumprida quando a propriedade rural for utilizada sem ofensa a direitos de terceiros, prevendo a retirada do texto constitucional da expressão “de forma simultânea”, para que a função social da propriedade agrária seja cumprida quando se verificar “ao menos um dos requisitos” expostos nos incisos do artigo 186. Dessa forma, a proposta de nova redação constitucional manteria as obrigações atreladas à função social da propriedade rural (obrigação sociofuncional produtiva, obrigação sociofuncional ambiental, obrigação sociofuncional trabalhista e obrigação sociofuncional gregária), contudo, em caso de aprovação, para que a função social da propriedade agrária se fizesse presente, exigiria o cumprimento de apenas uma dessas obrigações para reconhecer a propriedade como sociofuncional.

A proposta de emenda também condiciona como exigência para a verificação do descumprimento da função social da propriedade rural a expedição de autorização prévia do Poder Legislativo para a emissão da declaração de descumprimento pelo Poder Executivo, ou por decisão judicial, prevendo que a desapropriação, nesse caso, deverá ser feita pelo valor de mercado da propriedade urbana ou rural.

Redação atual	Proposta de alteração – PEC 80/2019
<p>Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos:</p> <p>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.</p>	<p>Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, ao menos um dos seguintes requisitos:</p> <p>.....</p> <p>§ 1º O descumprimento da função social de que trata o caput somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.</p> <p>§ 2º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade rural.</p>

Tabela n. 03: “Redação do artigo 186 na Constituição de 1988 e a proposta da PEC 80/2019”.

Fonte: autoria própria

4.1 PEC 80/2019 e o novo conceito de função social da propriedade rural

A atual redação constitucional do artigo 186 anuncia que o cumprimento da função social da propriedade agrária materializa-se quando a propriedade rural atende de forma simultânea quatro requisitos obrigacionais impostos ao proprietário: aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho e da exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, de forma muito semelhante com o disposto no Estatuto da Terra.

Dessa forma, caso o proprietário não utilize o bem agrário de forma a cumprir os quatro elementos da função social, o mesmo será considerado pelo direito como proprietário antissocial, assim como o seu bem, devendo o Poder Público implementar ações para combater esse tipo de propriedade, de forma a condicioná-la ao bem-estar coletivo, nos moldes do disposto no artigo 12 do Estatuto da Terra:

Art. 13. O Poder Público promoverá a gradativa extinção das formas de ocupação e de exploração da terra que contrariem sua função social), pois à propriedade privada da terra cabe intrinsecamente uma função social e seu uso é condicionado ao bem-estar coletivo. (Estatuto da Terra, Lei nº 4504/1964, artigo 12).

A justificativa de mudança apresentada, segundo os proponentes da PEC 80/2019, assenta-se no discurso de ser necessários definir de forma “mais precisa” a função social de propriedade rural e os casos de desapropriação pelo seu descumprimento, sob o argumentando que a função social constituiria um limite ao direito de propriedade, devendo essa “relativização do direito à propriedade privada” ser promovida com cautela para evitar arbitrariedades, abusos ou erros de avaliação pelo Poder Público nos processos de desapropriação fundamentados em simples justificativas de se estarem agindo em atenção ao interesse social.

A proposta, dessa forma, retoma uma condição discursiva clássica de propriedade privada como um bem sagrado, concepção individualista que enxerga a propriedade, caracterizada como direito absoluto, exclusivo e perpétuo, estipulando que a função social da propriedade rural se materializa quando for utilizada sem ofensa a direitos de terceiros, atendendo ao menos um dos requisitos expostos nos incisos do artigo 186 da Constituição, deixando então de ser a presença de todos os elementos da função social obrigatória. Em síntese, estando presente apenas um dos elementos obrigacionais da sociofunção, estaria o direito de propriedade garantido, pois estaria se cumprido a função social do bem.

É possível entender que a PEC 80/2019 procura alterar não apenas o entendimento do conceito de função social, mas também a natureza jurídica do próprio direito de propriedade, que poderá ser tido como constitucionalmente legítimo caso atenda qualquer um dos elementos obrigacionais da função social da propriedade e não a totalidade das obrigações vinculadas à função social, retomando a PEC à ideia de que função social é algo limitante ao direito de propriedade, elemento exterior à constituição do direito, tendo a função apenas o dever de diminuir os deveres impostos ao proprietário, não tornando a função social elemento que constitua ou fundamenta a propriedade legítima. A condição discursiva proposta pela PEC 80/2019 precisa a invocação da clássica ideia de que a propriedade é vista no ordenamento jurídico enquanto um direito absoluto, que pode ser limitado pela função social.

A visão materializada no argumento fundante da PEC 80/2019 incentiva o velho equívoco de que a propriedade privada (no caso a propriedade privada rural) poderá ser cumprida quando se garanta, por exemplo, que a terra seja apenas produtiva, sem precisar então respeitar a função socioambiental, ou a função sociotrabalhista, ou a função sociogregária, limitando a terra ao status de mera produtora de mercadorias, volvendo-se à falácia de ser a função social da terra confundida com a pura produtividade (produtividade que nos dias atuais é de fácil verificação ante às inovações das tecnologias aplicadas ao campo e à agricultura de alta precisão). Desse

modo, verificando-se a existência da produtividade econômica, não importaria a observância das relações trabalhistas ou a proteção ambiental, pois verificada estaria a função social apenas com a existência da manutenção dos níveis satisfatórios de produtividade.

A nova redação proposta para a função social da propriedade rural procura desconstituir a necessidade da presença obrigatória dos quatro elementos sociofuncionais da propriedade, alterando a sua estrutura jurídica, deixando totalmente a cargo do proprietário a escolha de qual obrigação sociofuncional cumprirá, para que tenha o reconhecimento de sua propriedade como constitucional, a ser protegida pelo ordenamento jurídico, implicando então a PEC 80/2019 a mudança na forma de entender o próprio direito de propriedade, que não mais se vinculará à presença de todas as obrigações da função social.

Em síntese, a aprovação da PEC 80/2019 autorizará o proprietário a ter uma propriedade que, por exemplo, respeite a socioproductividade mas desrespeite qualquer um dos outros requisitos da função social, tornando-se legítima, a ser protegida pelo ordenamento jurídico. A opção do proprietário na escolha da obrigação decorrente da função social para ter a sua propriedade sociofuncionalizada procede modificações estruturais na sociofunção, liberando o proprietário a usar, gozar, dispor e reaver do bem de forma que possa escolher qual obrigação sociofuncional respeitará.

4.2. PEC 80/2019 e a análise de sua compatibilidade constitucional formal e material

Para a verificação da compatibilidade constitucional da PEC 80/2019, necessário é fazer uma análise de seus aspectos/limitações formais, materiais e circunstanciais.

No tocante aos aspectos formais ou procedimentais, exige a Constituição Federal de 1988 que o procedimento de tramitação das propostas de alteração de seu texto respeite as formalidades procedimentais vinculados à iniciativa, deliberação, promulgação e vedação de reapreciação de proposta rejeitada ou havida por prejudicada.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
 - II - do Presidente da República;
 - III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.
- (...)

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

A PEC 80/2019 foi subscrita por vinte e sete senadores, cumprindo o requisito constitucional de ser proposta mediante um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

AUTORIA: Senador Flávio Bolsonaro (PSL/RJ) (1º signatário), Senadora Juíza Selma (PSL/MT), Senador Alvaro Dias (PODE/PR), Senadora Mailza Gomes (PP/AC), Senadora Maria do Carmo Alves (DEM/SE), Senador Antonio Anastasia (PSDB/MG), Senador Arolde de Oliveira (PSD/RJ), Senadora Simone Tebet (MDB/MS), Senadora Soraya Thronicke (PSL/MS), Senador Carlos Viana (PSD/MG), Senador Chico Rodrigues (DEM/RR), Senador Eduardo Girão (PODE/CE), Senador Elmano Férrer (PODE/PI), Senador Irajá (PSD/TO), Senador Jorge Kajuru (PSB/GO), Senador José Maranhão (MDB/PB), Senador Lasier Martins (PODE/RS), Senador Luiz do Carmo (MDB/GO), Senador Marcos do Val (CIDADANIA/ES), Senador Nelsinho Trad (PSD/MS), Senador Omar Aziz (PSD/AM), Senador Otto Alencar (PSD/BA), Senador Roberto Rocha (PSDB/MA), Senador Romário (PODE/RJ), Senador Styvenson Valentim (PODE/RN), Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE), Senador Weverton (PDT/MA) (Parte integrante do Avulso da PEC nº 80 de 2019, p. 01)

Como a PEC 80/2019 ainda está em tramitação na casa iniciadora, não tendo sido encaminhada à Câmara dos Deputados, não foi possível analisar possíveis afrontas formais ao devido processo de alteração da Constituição relativas às fases de discussão e votação em cada casa do Congresso, proibição de tramitação de proposta rejeitada/prejudicada ou relativa à fase de promulgação, devendo então ser aguardado o transcurso da tramitação da proposta.

No tocante às limitações circunstanciais, elas procuram impedir que o texto constitucional seja alterado em casos excepcionais, não podendo haver a emenda na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (artigo 60, § 1º). Ocorre que durante o do julgamento do mandado de segurança 35.535, do Distrito Federal, julgado no ano de 2021, fixou-se o entendimento de que as limitações circunstanciais de reforma à Constituição veda a aprovação de emenda na vigência de intervenção federal, não havendo dessa forma impedimento/proibição expressa para a tramitação de PEC no mesmo período constitucional atípico, não podendo ser feita interpretação para restringir a sua tramitação, havendo tão

somente a suspensão de todos os atos deliberativos do processo legislativo da emenda constitucional, mas não de sua tramitação.

Considerando que a PEC 80/2019 ainda está em tramitação, não há como ser avaliada possível inconstitucionalidade relativa à proibição contida no artigo 60, § 1º, da Constituição Federal, devendo a limitação circunstancial ser ponderada no momento de possível aprovação da emenda.

No tocante às limitações materiais explícita, não poderão determinadas temáticas serem objetos de deliberação caso a proposta de emenda objetive a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais, existindo também limitações materiais implícitas, relativas à titularidade poder constituinte originário, derivado e o acerca das regras que envolvem o processo de modificação da Constituição.

A PEC nº80/2019 não tem por objeto discussão a forma federativa do Estado brasileiro; voto direto, secreto, universal e periódico ou separação dos Poderes, mas sim emplaca uma discussão acerca de um direito inserido no rol dos direitos fundamentais individuais: a função social da propriedade ou a propriedade sociofuncionalizada, urbana e rural (Constituição, artigos 5º, inciso XXIII, 182 e 186).

Como anteriormente analisado no presente trabalho, legítimas e possíveis são as alterações dos direitos fundamentais, restando saber no caso se o escopo da PEC é uma alteração que encontra fundamento constitucional ou se é uma alteração que afronta o núcleo intangível da Constituição de 1988.

Não adentrando à análise do tópico da proposta destinado à alteração da função social da propriedade urbana, por não ser o objeto da presente pesquisa, é preciso então questionar se a pretensão da PEC nº 80/2019 para modificação da função social da propriedade da terra encontra validade constitucional.

Redação original:

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

Proposta de redação:

Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural é **utilizada sem ofensa a direitos de terceiros** e atende, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, **ao menos um dos seguintes requisitos**:

(destaques da autora)

Analisando o acréscimo redacional proposto pela PEC, verifica-se a desnecessidade jurídica e técnica quando se pretende declarar que a função social é cumprida quando a propriedade rural é utilizada “sem ofensa a direitos de terceiros”, pois é da essência da propriedade constitucional agrária sociofuncionalizada o respeito aos direitos e cumprimento das obrigações sociofuncionais ambiental, trabalhista, produtiva e gregária, que por decorrência lógica refletem na observância do respeito a direitos de terceiros, contudo tal alteração redacional não se vislumbra passível de ser caracterizada como violadora do núcleo intangível constitucional.

No tocante à pretensão de substituição da necessidade de cumprimento simultâneo/cumulativo das obrigações decorrentes da função social do imóvel rural para permitir que possa ser a propriedade agrária constitucionalizada lastreada no cumprimento alternativo de uma das obrigações sociofuncionais, ante à inserção da expressão “ao menos um dos seguintes requisitos”, verifica-se que pretende a PEC deixar como ALTERNATIVA a necessidade de respeito ao dever de socioprodutividade da terra, de observância da legislação ambiental, do trabalho (em sentido amplo) e de evitar os conflitos sociais do campo, o que materializa decremento protecional às disposições constitucionais originárias do Poder Constituinte.

Sendo a propriedade constitucionalizada um direito fundamental, caracterizando-a como aquela estruturada no cumprimento da função social, que por sua vez é lastreada no dever de observação das quatro obrigações sociofuncionais, a troca da necessidade de observância dos requisitos expostos no artigo 186, de cumulativos para alternativos, representa verdadeiramente uma diminuição jurídica de proteção aos direitos fundamentais, de forma a permitir a qualificação como propriedade rural sociofuncionalizada aquela que respeite, por exemplo, a produtividade, mas ignore a proteção ambiental, ou trabalhista ou sociogregária (ou todas juntas), significando que a expressão “ao menos um” reduz a proteção constitucional do direito fundamental de propriedade sociofuncionalizada, evidenciando verdadeira abolição por supressão do núcleo essencial do direito fundamental, alteração reducionista que procura verdadeiramente acabar com o núcleo da função social/direito de propriedade constitucional.

4.3 A PEC 80/2019 e a “propriedade constitucional contraditória”

A dignidade da pessoa humana não é um direito, mas um fundamento (base, alicerce) da República Federativa do Brasil, sendo intrínseca a todo ser humano, não precisando

ser reconhecida pelo Estado para que ela tenha existência. Dessa forma, aos direitos fundamentais cabem proteger/afirmar a dignidade da pessoa humana, tornando-se instrumentos protetores da existência humana digna.

Sarlet (2001) afirma que há todo um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram à pessoa condições existenciais mínimas, conceituando a dignidade como:

(...) a qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, em um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos (Sarlet, 2001, p. 60).

Os direitos fundamentais são obrigações indeclináveis do Estado, tornando-se parâmetros de organização e de limitação dos poderes constituídos. A constitucionalização dos direitos fundamentais impede que sejam considerados meras autolimitações dos poderes constituídos passíveis de serem alteradas ou suprimidas ao talante destes, de forma que nenhum dos Poderes da República se confunde com o poder superior que consagra o direito fundamental. Os atos dos poderes constituídos devem conformidade aos direitos fundamentais e se expõem à invalidade se os desprezarem. Assim, o Poder Legislativo na sua atividade legiferante deverá legislar de forma coerente com o respeito ao sistema de direitos fundamentais (Mendes et. al, 2007).

É sabido que não há direito absoluto! Contudo, a dignidade da pessoa humana não se constitui um direito, mas fundamento intrínseco que o Estado tem o dever de respeitar, não podendo haver relativização no tocante à dignidade, não se autorizando constitucionalmente retiradas de instrumentos jurídicos vinculados aos direitos fundamentais para atingir/ reduzir/ atacar à dignidade humana.

Pretende, pois, a PEC 80/2019 promover alterações inconstitucionais no tocante à propriedade agrária, de forma a atingir o núcleo essencial da função social, por conseguinte, o núcleo essencial da propriedade constitucional rural, com pretensão de criar uma verdadeira propriedade constitucional contraditória, pois vai de encontro com todos os postulados essenciais do Estado Democrático de Direito brasileiro firmado em 1988.

Dessa forma, a alteração substancial do conceito de função social, nos moldes do que pretende a PEC, atingirá os fundamentos do direito de propriedade, autorizando o ordenamento pátrio a existência de propriedades opositoras ao conjunto de outros direitos

fundamentais, incoerente com os avanços democráticos e basilares da dignidade humana, trazidos pela Lei Fundamental.

E essa pretensa propriedade constitucional contraditória destoa do todo restante constitucional, de forma a criar institutos jurídicos divergentes e despedaçados, promovendo um atentado ao trabalho do povo brasileiro, que é a Constituição Cidadã.

Quando se mexe na Constituição via emenda é preciso muito cuidado, porque **o Congresso Nacional está mexendo em obra alheia**. Não foi o Congresso Nacional quem elaborou a Constituição do país originária. **Foi o povo-nação, não foi nem o povo-população. Foi a própria nação brasileira** (Britto, 2023).

A PEC 80/2019 aborda então uma proposta de desconfiguração jurídica da função social da propriedade, cuja inconstitucionalidade é latente, uma ameaça ao projeto constitucional originário, desrespeitando o símbolo do processo de redemocratização nacional iniciado em 1988, tornando-se contraditória a instituição de uma propriedade agrária sociofuncional que pode vir a desrespeitar os interesses comum da coletividade.

A propriedade agrária contraditória que pretende a PEC 80/2019 instituir procura alicerçar o direito de propriedade coerente com a velha concepção individualista e absolutista de propriedade, desvinculada das obrigações sociais, pretendendo conferir ao proprietário o arbítrio para usar da coisa segundo a sua vontade, facultando-o escolher quais direitos fundamentais da sociedade ele irá respeitar, desvinculando-se do seu dever social que é subordinar a propriedade ao respeito do interesse social e bem comum (Gischkow, 1988).

Não há forma de compatibilizar a pretensão da PEC 80/2019 com o texto constitucional originário de 1988, porque ela reconfigura o direito de propriedade para permitir agressões à outros direitos, desprotegendo a sociedade, gerando contradição com o projeto constitucional democrático que pretendeu estrutura uma sociedade voltada para o respeito do corpo coletivo.

Dessa forma, a PEC 80/2019 atenta contra a dignidade da pessoa humana de forma reflexa, pois atinge direitos fundamentais protetores da vida humana digna, ao atingir direitos fundamentais petrificados na Constituição de 1988, logo, desestabilizando instrumentos garantidores (direitos fundamentais), instituindo a propriedade constitucional contraditória.

4.4 A PEC 80/2019 como regressão constitucional (retrocesso social)

A vedação do retrocesso social é tida por princípio implícito na Constituição de 1988, decorrente conjugação discursiva do artigo 1º caput e do seu inciso III, artigo 3º, inciso II, bem como expressamente acolhido pelo Pacto de São José da Costa Rica (Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969), internalizada no ordenamento jurídico pátrio como norma supralegal, gerando o direito ao acúmulo do patrimônio jurídico fundamental.

Segundo o artigo 26 do referido Pacto, o Brasil se comprometeu a adotar o desenvolvimento progressivo, ou seja, providenciar, tanto no âmbito interno, como mediante cooperação internacional, progressivamente a plena efetividade dos direitos que decorrem das normas econômicas, sociais, de educação, ciência e cultura constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos, por via legislativa ou por outros meios apropriados, não podendo suprimir o gozo e o exercício dos direitos e liberdades reconhecidos na Convenção ou limitá-los em maior medida do que a nela prevista; limitar o gozo e exercício de qualquer direito ou liberdade que possam ser reconhecidos em virtude de leis de qualquer dos Estados-partes ou em virtude de Convenções em que seja parte um dos referidos Estados; excluir outros direitos e garantias inerentes ao ser humano ou que decorram da forma democrática representativa de governo e excluir ou limitar o efeito que possam produzir a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem e outros atos internacionais da mesma natureza (artigo 29).

O princípio da vedação do retrocesso foi tema discutido pelo Superior Tribunal Federal (ADI 5595 DF), que entendeu ser um princípio universal aplicado às matérias de direitos sociais e de outros valores fundamentais constitucionais, de forma que a eventual violação de tal princípio por ações do constituinte derivado deve ser adensada em casos concretos em estreito diálogo com a ordem constitucional positiva, princípio que possui um núcleo de elementos que se fundamentam na dignidade humana e no princípio democrático e que não podem ser eliminados.

Para Canotilho (1993) a proibição do retrocesso social decorre do princípio da democracia econômica e social, de forma que os direitos sociais e econômicos normatizados em um determinado ordenamento tornam-se uma garantia institucional e um direito subjetivo da pessoa. Dessa forma, a vedação do retrocesso destina-se a proteger o núcleo essencial dos direitos fundamentais, tornando as leis violadoras do núcleo essencial dos direitos fundamentais leis inexistentes.

De Deus (2016) defende a tese de que as normas destinadas a diminuir as conquistas sociais padecem de vício de inconstitucionalidade, sendo inadmissíveis medidas de caráter retrocessivo, que tenham por finalidade suprimir ou reduzir posições jurídicas já

implementadas, pois tornam-se contrárias ao Estado Democrático de Direito, garantidor de condições de condições mínimas de existência humana digna que não pode ser objeto de intervenção.

Dessa forma, torna-se dever do Estado dispor de meios para garantir a manutenção do núcleo essencial mínimo dos direitos fundamentais, para não incorrer em inefetividade do seu projeto Constitucional, de forma que uma ação ou omissão do Poder Público que comprometa um direito fundamental ao ponto de atingir a dignidade da pessoa que o titularize configurará o desrespeito aos limites do núcleo essencial desse direito fundamental.

A aplicação do princípio da proibição de retrocesso social é amplamente utilizada na tutela dos direitos sociais, mas poderia ser invocado na discussão da inconstitucionalidade da PEC nº 80/2019, que tem no seu bojo a pretensão de alteração do conceito de função social da propriedade?

Sarlet (2009) entende ser princípio da proibição de retrocesso social aplicado à toda e qualquer forma de proteção de direitos fundamentais em face de medidas do Poder Público, com destaque para o legislador e o administrador, que tenham por escopo a supressão ou mesmo restrição de direitos fundamentais sociais ou não, alinhando-se à proteção contra a ação do poder constituinte reformador, notadamente no concernente à previsão de limites materiais à reforma, igualmente não deixa de constituir uma relevante manifestação em favor da manutenção de determinados conteúdos constitucionais, principalmente os que integram o cerne material da ordem constitucional.

Para Barroso (2009), no tocante aos direitos sociais, desenvolvido foi o conceito de mínimo existencial, expressando o conjunto de condições materiais essenciais e elementares cuja presença é pressuposto da dignidade para qualquer pessoa, estando esses direitos sociais fundamentais protegidos contra eventual pretensão de supressão pelo poder reformador, da mesma forma também se aplicando aos direitos políticos, havendo certas posições jurídicas imunes à ação do constituinte derivado, ou aos direitos difusos com aspectos da proteção ambiental, tornando-se fundamentais por estarem direta e imediatamente ligados à preservação da vida, de forma que, em resumo, não apenas os direitos individuais, mas também os direitos fundamentais materiais como um todo estariam protegidos em face do constituinte reformador ou de segundo grau (Barroso, 2009).

A função social da propriedade rural, nos moldes do atual artigo 186 da Constituição Federal torna-se elemento integrante do núcleo duro do direito de propriedade, garantindo a efetividade do piso vital mínimo garantidor da dignidade da pessoa humana.

Fiorillo (2023) esclarece que a tutela mínima da dignidade da pessoa humana é princípio fundamental da República brasileira, englobando diversos valores fundamentais, tornando o mínimo existencial destinado a balizar os interesses/direitos da pessoa humana em nosso País, de forma que, quando se fala em dignidade da pessoa humana e tutela do direito à vida, além do aspecto fisiológico, se leva em consideração a possibilidade do desfrute, por toda e qualquer pessoa, do direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança e aos demais preceitos constitucionais presentes no art 6º:

Com efeito, um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil é o da dignidade da pessoa humana, e, para que uma pessoa tenha a tutela mínima de direitos constitucionais adaptada ao direito ambiental, deve possuir uma vida não só sob o ponto de vista fisiológico, mas sobretudo concebida por valores outros, como os culturais, que são fundamentais para que ela possa sobreviver, em conformidade com a nossa estrutura constitucional. E é exatamente por conta dessa visão que apontamos o critério de dignidade da pessoa humana, dentro de uma visão adaptada ao direito ambiental, preenchendo o seu conteúdo com a aplicação dos preceitos básicos descritos no art. 6º da Constituição Federal.

(...)

Além disso, quando se fala em dignidade da pessoa humana e tutela do direito à vida, além do aspecto fisiológico anteriormente referido, obviamente, tem de se levar em consideração a possibilidade do desfrute, por toda e qualquer pessoa, do direito à educação, à saúde, ao trabalho, ao lazer, à segurança e aos demais preceitos dispostos no art. 6º.

(...)

Daí resultar bem evidenciado que nossa Constituição Federal estabelece claramente, em face da matéria anteriormente aduzida, o denominado “mínimo existencial” destinado a balizar os interesses/direitos da pessoa humana em nosso País ocasionando necessários reflexos no plano infraconstitucional (Fiorillo, 2023).

Quando a propriedade da terra tem observada as quatro obrigações da sociofunção, por reflexo, há a garantia de respeito ao piso vital mínimo (conjunto de direitos fundamentais essenciais à garantia da dignidade da pessoa humana) na seara agrária, não podendo ser aceitável que constitucionalmente caiba ao proprietário escolher qual obrigação sociofuncional queira cumprir, pois dessa forma, ameaçados estariam valores fundamentais atrelados à dignidade humana.

Uma vida com dignidade reclama, segundo Fiorillo (2023), a satisfação dos valores constitucionais (mínimos) fundamentais, dever do Estado assim assegurar a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, bens indispensáveis ao desfrute de uma vida digna.

Por essa ordem, legítima é a aplicação do princípio da vedação do retrocesso social na análise da pretensão da PEC nº 80/2019, por restar claro o caminhar da proposta nos trilhos da inconstitucionalidade material, ante à pretensão de estruturar a função social da propriedade agrária de forma a deixar ao alvedrio do proprietário escolher qual obrigação sociofuncional será por ele cumprida, podendo dessa forma acarretar ofensa a outros direitos fundamentais (sociais ou não), a implicar no caso concreto retrocesso socioambiental, retrocesso sociotrabalhista, sociogregário ou socioprodutivo.

A proibição de retrocesso torna-se comum a todos os direitos fundamentais, propiciando o progresso com o desenvolvimento sustentável, conciliando os eixos econômico, social e ambiental (Salet, 2009). Dessa forma, considera-se que a proposta traduz retrocesso social ao colocar em risco a conquista e proteção de direitos fundamentais dos cidadãos brasileiros, apresentando-se verdadeiramente como norma tendente à abolição do direito e garantia fundamental.

A regressão constitucional objetivada pela PEC 80/19 procura fazer ressurgir no ordenamento brasileiro a concepção da propriedade agrária de tradição romana, absoluta e individualista, retirando a solidariedade social do direito de propriedade para promover uma reconfiguração egoística, ignorando por completo as exigências do bem comum, que é uma evolução jurídica e social do conceito de propriedade sociofuncionalizada.

Borges (1992) explica que a Constituição garante o direito de propriedade, impondo as formas legítimas de sua aquisição, de modo a não obrigar o cidadão a ser um proprietário rural, havendo proteção jurídica ao sujeito que se dispõe ser proprietário agrário, com garantia de sua titularidade e direitos, mas com deveres social, não se admitindo o retorno da propriedade rural descompatibilizada com os seus fundamentos sociobrigacionais, cabendo ao proprietário a responsabilidade constitucional de trabalhar a terra ou fazê-la ser trabalhada, sendo responsável pelo bem estar dos que com ele labutam na terra, dever de fazê-la produzir sem a exaurir, pois às futuras gerações também são assegurados os mesmos direitos. O Estado não obriga o proprietário a cumprir a função social atribuída à propriedade, contudo, caso a sociofunção da propriedade da terra não esteja presente, a intervenção social é legítima e obrigatória, por intermédio da desapropriação por interesse social para que se condicione seu uso ao bem-estar da coletividade.

A propriedade deixa de ser privilégio e passa a ser encargo social, uma instituição jurídica que se formou para atender necessidades que se voltam à proteção de outros interesses fundamentais, perdendo o direito de propriedade o seu caráter imprescritível e inviolável, para sobreviver como garantia cujo conteúdo se subordina às exigências do interesse coletivo

(Gischkow, 1988) não podendo ser admitidos como legítimos os recuos constitucionais violadores da dignidade da pessoa humana. O princípio da função social é um novo instrumento que, conjugado às limitações, as desapropriações, as servidões etc. possibilitam a obtenção de uma ordem econômica e social que realize o desenvolvimento com justiça social (Sundfeld, 2019).

4.5 O direito fundamental à segurança jurídica e a PEC 80/2019

Novais (2019) entende ser a segurança jurídica um direito fundamental, de forma que o Estado democrático de Direito possui na sua estrutura o dever de promoção dos direitos fundamentais, o dever de respeito à legalidade e à separação dos poderes, elementos relevantes para concretização da segurança jurídica dos cidadãos.

Entendendo o direito fundamental à segurança jurídica ter aspectos individuais, coletivos e difusos, é preciso se defender que decorre também do direito fundamental à segurança a necessidade de proteção da propriedade agrária com função social, nos moldes que a Constituição de 1988 a estruturou, com a obrigatoriedade do cumprimento das obrigações sociofuncionais de forma cumulativa.

Padeceria de insegurança jurídica e social conceber proteção a uma propriedade com autorização constitucional para degradar o ambiente, ou explorar o trabalho humano de forma ilícita, ou ser palco da promoção de conflitos sociais, ou ser omissa no tocante ao dever de produtividade, de forma que a PEC 80/2019 também se configura como proposta contrária à estabilidade do Direito brasileiro.

4.6 Nota Técnica nº 17/2019/PFDC/MPF, de 4 de outubro de 2019

O Ministério Público Federal (MPF), no ano de 2019, emitiu uma nota técnica (Nota Técnica nº 17/2019/PFDC/MPF) apontando pela inconstitucionalidade da iniciativa consubstanciada na PEC nº 80/2019, argumentando que a proposta subverteria o conceito de propriedade inscrito na Constituição de 1988, de forma a comprometer a organização coletiva da vida, incorrendo em ofensa aos princípios federativo e da separação de poderes.

Pela narrativa da Nota Técnica nº 17/2019, o MPF explica que o atual regime constitucional de 1988 tem por marca forte o compromisso com a construção de “uma sociedade livre, justa e solidária” (art. 3º, I), com a erradicação da pobreza e com a redução das

desigualdades de todos os tipos (art. 3º,III), devendo o instituto da propriedade privada atender à sua função social (art. 5º, XXIII, e 186), de forma que seria a PEC 80 expressão genuína do retorno a um regime de propriedade superado pelo direito brasileiro pelo menos desde 1964 (a propriedade tratada como direito sagrado, concepção que encontraria alguma ressonância em Constituições liberais, mas que seria completamente incompatível com a Constituição brasileira). Assim, a propriedade, tal como concebida na proposta de emenda, praticamente inviabilizaria o gozo de muitos outros direitos fundamentais, como a dignidade, a moradia, a saúde e a intimidade de todas as pessoas que ainda não teriam terra para trabalhar e viver, e tampouco teto para morar, de forma que, para o MPF, a PEC 80 estaria impossibilitada de prosseguir, diante do que prescreve o art. 60, § 4º, III, da Constituição Federal.

4.7 O controle de constitucionalidade dos projetos de emendas constitucionais via Poder Legislativo e Judiciário

Segundo Silva (2014) para a defesa da supremacia constitucional contra as inconstitucionalidades, a própria Constituição estabelece técnica especial de controle de constitucionalidade, classificando os sistemas de controle de constitucionalidade em sistema político, jurisdicional e misto.

No sistema político, a verificação da inconstitucionalidade caberia aos órgãos de natureza política, tais como os órgãos do próprio Poder Legislativo (como por exemplo as Comissões de Constituição e Justiça-CCJs). No controle jurisdicional, a outorga é dada aos órgãos do Poder Judiciário, que analisariam a inconstitucionalidade das normas frente às disposições constitucionais, enquanto no controle misto haveria a distribuição da análise da inconstitucionalidade de determinadas normas ao controle político e outras ao controle jurisdicional.

No Brasil, o controle de constitucionalidade das normas pode ser realizada de forma prévia/preventiva (quando o ato normativo impugnado ainda não adentrou ao ordenamento jurídico, feito sob o projeto de lei, podendo ser realizado pelo Legislativo, através das CCJs, pelo Executivo, por meio do veto jurídico e/ou político, quando couber, ou nos casos de projetos de emenda constitucional, podendo ser realizado o controle pelo Judiciário diante das impetrações de mandado de segurança por parlamentares visando obstar a tramitação das PECs) ou posterior/repressivo (feito diante da existência de ato normativo eivado de vício de inconstitucionalidade, incidindo sobre a própria lei ou no ato normativo já em vigor, normalmente feito pelo Poder Judiciário por meio do controle difuso ou do concentrado).

É preciso destacar que no âmbito do Poder Legislativo o papel importante das Comissões de Constituição e Justiça do Senado e da Câmara dos Deputados no controle preventivo de constitucionalidade das propostas de emendas constitucionais, também chamado de controle parlamentar preventivo, com nítido propósito de realizar uma filtragem constitucional do processo legislativo, objetivando trazer segurança jurídica, assegurando o respeito ao projeto Constitucional Originário, bem como evitando que demandas questionadoras da constitucionalidade cheguem ao Poder Judiciário.

O Regimento Interno do Senado, Resolução nº 93/1970, determina competir à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário, com o poder de rejeitar e arquivar definitivamente a proposta por vício de inconstitucionalidade, que, caso seja parcial, poderá oferecer emenda de correção ao vício.

Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:

I – **opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias** que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário;

(...)

§ 1º Quando a **Comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade** de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do art. 254.

§ 2º Tratando-se de inconstitucionalidade parcial, a Comissão poderá oferecer emenda corrigindo o vício. (Regimento Interno do Senado (Resolução nº 93/1970, destaques da autora).

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Resolução nº 17/1989, antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições serão apreciadas pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para o exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa, pronunciando-se sobre o seu mérito, quando for o caso, inclusive com parecer terminativo:

Art. 53. Antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições, exceto os requerimentos, serão apreciadas:

(...)

III - pela **Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania**, para o exame dos **aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa**, e, juntamente com as comissões técnicas, para pronunciar-se sobre o seu mérito, quando for o caso;

(...)

Art. 54. Será terminativo o parecer:

I - da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, **quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria**; (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Resolução nº17/1989, destaques da autora).

Dessa forma, observamos que o controle preventivo de constitucionalidade feito pelas Comissões de Constituição de Justiça do Senado e da Câmara dos Deputados é uma forma dos projetos de emenda à Constituição serem processados de acordo com os princípios e regras constitucionais norteadoras do Estado Democrático de Direito, possibilitando a existência de um devido processo legislativo constitucional formal e material, fundamental para garantia e manutenção da supremacia da Constituição Federal, assegurando a sua eficácia como norma fundamental.

Conferido ao Congresso Nacional foi a competência para elaborar emendas, passando a ser denominado de Poder Constituinte Instituído ou Constituído, derivado do Poder Constituinte Originário, contudo a competência constituinte derivada é limitada, sendo o Controle de constitucionalidade da reforma constitucional também atribuição do Judiciário:

Toda modificação constitucional, feita com desrespeito do procedimento especial estabelecido (iniciativa, votação, *quorum* etc.) ou de preceito que não possa ser objeto de emenda, padecerá de vício de inconstitucionalidade formal ou material, conforme o caso, e assim ficará ao controle de constitucionalidade pelo Judiciário (Silva, 2014).

O controle de constitucionalidade dos projetos de emendas constitucionais via Poder Judiciário tem por base a própria Constituição Federal de 1988, no capítulo dos direitos e deveres individuais e coletivos, quando se faz presente a possibilidade da concessão do mandado de segurança para a proteção do direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (Constituição Federal de 1988, artigo 5º, inciso LXIX).

Ao Supremo Tribunal Federal coube o papel essencial de guardião da Constituição Federal, havendo assim a obrigação de manter, defender e cumprir as determinações constitucionais. Dentro das suas principais atribuições, compete ao órgão de cúpula do Judiciário julgar a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da própria Constituição.

O mandado de segurança é entendido como um remédio constitucional (uma ação constitucional) que se volta para a proteção de direito líquido e certo, pertencente às pessoas físicas, jurídica ou entidades, públicas ou privadas, dotadas de capacidade processual, que tenha sido lesadas, ou diante da ameaça de lesão, por ação ou omissão de autoridade pública ou de agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições próprias do poder público (Júnior e Sciorilli, 2021), possuindo, segundo Moraes (2022), natureza jurídica cível, sendo cabível também para os casos de ações ou omissões verificados no curso do processo legislativo que vulnerem disposições constitucionais ou legais em vigor, tornando o respeito ao devido processo legislativo um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, a ser garantida constitucionalmente.

As normas de processo legislativo constitucional, previstas nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal, possuem eficácia plena e imediata, vinculando a atividade do legislador na elaboração das diversas espécies normativas em respeito ao devido processo legislativo. O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das diversas espécies normativas é um dogma corolário à observância do princípio da legalidade, pelo que sua observância deve, se necessário for, ser garantida constitucionalmente. Dessa forma, indiscutível a realização de controle de constitucionalidade difuso ou concentrado em relação a normas elaboradas em desrespeito ao devido processo legislativo, por flagrante inconstitucionalidade formal. **Assim, o controle jurisdicional sobre a elaboração legiferante, inclusive sobre propostas de emendas constitucionais, sempre será feito de forma difusa, por meio do ajuizamento de mandado de segurança por parte de parlamentares que se sentirem prejudicados durante o processo legislativo.** (Moraes, 2002, p. 274, apud Júnior e Sciorilli, 2021) destaques da autora

O Supremo Tribunal Federal possui entendimento sumulado (Súmula 266) acerca da impossibilidade de utilização do mandado de segurança contra lei em tese, vez que a lei em tese é uma norma abstrata de conduta, não lesando qualquer direito individual, não sendo possível o manejo do mandado de segurança como mecanismo de controle abstrato da validade constitucional das leis e dos atos normativos em geral, posto não ser sucedâneo da ação direta de inconstitucionalidade (MS 34432 AgR, rel. min. Luiz Fux, P, j. 07-03-2017, DJE 56 de 23-

03-2017), abrangido no conceito de "lei em tese" também atos normativos infralegais de caráter geral e abstrato (MS 32.809 AgR, rel. min. Celso de Mello, 2ª T, j. 5-8-2014, DJE 213 de 30-10-2014.)

Ocorre que a utilização do mandado de segurança de forma excepcional para o controle prévio de emendas constitucionais é uma construção jurisprudencial, tendo o próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Mandado de Segurança 20.257-DF, no ano de 1980, entendido pelo cabimento da ação em hipóteses em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, pois, nesses casos, a inconstitucionalidade diz respeito ao andamento do processo legislativo, existindo a inconstitucionalidade antes de o projeto ou de a proposta se transformar em lei ou em emenda constitucional, porque o seu processamento já desrespeita frontalmente a Constituição.

(...) Diversas, porém, são as hipóteses como a presente em que a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da lei ou da emenda, vedando a sua apresentação (. . .) ou a sua deliberação (como na espécie). Aqui, a inconstitucionalidade diz respeito ao próprio andamento do processo legislativo, e isso porque a Constituição não quer – em face da gravidade dessas deliberações, se consumadas que sequer se chegue à deliberação, proibindo a taxativamente. A inconstitucionalidade, neste caso, já existe antes de o projeto ou de a proposta se transformarem em lei ou em emenda constitucional, porque o próprio processamento já desrespeita frontalmente, a Constituição. E cabe ao Poder Judiciário - nos sistemas em que o controle da constitucionalidade lhe é outorgado - impedir que se desrespeite a Constituição. Na guarda da observância desta, está ele acima dos demais Poderes, não havendo, pois, que falar-se, a esse respeito, em independência de Poderes. Não fora assim e não poderia ele exercer a função que a própria Constituição, para a preservação dela, lhe outorga." (Relatoria do Ministro Moreira Alves, Mandado de Segurança 20.257-DF, 1980).

Cunha Júnior (2008) esclarece que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem recusado o controle preventivo em sede abstrata e admitido de forma excepcional o controle preventivo *in concreto* via mandado de segurança impetrado por parlamentar para a defesa de suas prerrogativas em decorrência de proposta inconstitucional de emenda à Constituição, pois a inconstitucionalidade é existente antes de o projeto ou proposta se transformar em lei ou em emenda, diante do fato de o seu processamento já implicar desrespeito constitucional.

No julgamento do Mandado de Segurança nº 21.747, em 1993, deixou claro a Corte o cabimento do mandado de segurança no curso do processo legislativo contra emenda constitucional que viole o art. 60, § 4, IV, da Constituição, tendo o congressista a legitimidade ativa para a invocação do remédio constitucional (cujo direito subjetivo é ofendido),

entendendo que processo de formação dessas espécies normativas, ainda que em caráter excepcional, é sim suscetível de controle pelo Poder Judiciário, sempre que houver possibilidade de lesão à ordem jurídico-constitucional, vez que processo de positivação do direito está subordinado a esquemas rigidamente constitucionais, que condicionam a própria validade formal dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo, sendo a promulgação da Emenda Constitucional o ato de encerramento do processo legislativo.

EMENDA CONSTITUCIONAL - CLÁUSULA PÉTREA - MANDADO DE SEGURANÇA - Cabe mandado de segurança, no curso do processo legislativo, contra emenda constitucional que viole o art. 60, § 41! da Constituição. - A legitimidade ativa é de congressista, cujo direito subjetivo é ofendido, e não de partido político. - A promulgação da Emenda Constitucional encerra o processo legislativo, não podendo prosseguir o mandado de segurança a importar no exame de constitucionalidade de lei em tese.

De acordo com o Supremo, a Lei Fundamental da República desqualifica como objeto possível de deliberação legislativa a proposta de emenda tendente a abolir os direitos e garantias individuais, tornando o mandado de segurança via legítima para a preservação e restauração da vontade emanada do órgão exercente das funções constituintes primárias.

Convém ressaltar, neste ponto, que mesmo as propostas de emenda à Constituição não estão excluídas, quanto à análise de seu conteúdo material e quanto ao exame dos pressupostos de sua formação, da possibilidade de controle pelo Poder Judiciário. **O Congresso Nacional, no exercício de sua atividade constituinte derivada e no desempenho de sua função reformadora, está juridicamente subordinado à decisão do poder constituinte originário que, a par de restrições de ordem circunstancial, inibitórias do poder reformador (CF, art. 60, § 1º), identificou, em nosso sistema constitucional, um núcleo temático intangível e imune à ação revisora da instituição parlamentar. As limitações materiais explícitas, definidas no § 4!.' do art. 60 da Constituição da República, incidem diretamente sobre o poder de reforma conferido ao Poder Legislativo da União, inibindo-lhe o exercício nos pontos ali discriminados (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Curso de Direito Constitucional, p. 26, item 15, 18!.' ed. 1990). A vulneração desse núcleo temático, ainda que potencial, pode legitimar, desde logo, a judicial review. que constituirá, nesse contexto, o instrumento de preservação e de restauração da vontade emanada do órgão exercente das funções constituintes primárias.** Normas constitucionais derivadas do poder de reforma outorgado ao Congresso Nacional podem, desse modo, incidir no vício da inconstitucionalidade, consoante reconhece o magistério doutrinário de ano BACHOF, "Normas Constitucionais Inconstitucionais?", p. 52154, 1977, Atlântida Editora, Coimbra; JORGE MIRANDA, "Manual de Direito Constitucional", tomo 11/287-294, item n!.' 72, 2~ ed., 1988, Coimbra Editora; MARIA HE LENA DINIZ, "Norma Constitucional e seus Efeitos", p. 97, 1989, Saraiva; I. J. GOMES CANOTILHO, "Direito Constitucional", p. 756-758, 4!.' ed., 1987, Almedina; JOSÉ AFONSO DA SILVA, "Curso de Direito

Constitucional Positivo, p. 58/60, 5.^a ed., 1989, RI, dentre outros. É tão grande a intensidade do **vínculo proibitório estabelecido no art. 60, § 4º, da Carta Política - cujo único destinatário é o próprio Poder Legislativo da União** - que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o MS 20.257-DF, ReI. para o acórdão o Min. MOREIRA ALVES, reconheceu, em sede de controle incidental, a possibilidade da fiscalização jurisdicional da constitucionalidade de propostas de emenda à Constituição que veicularem matéria vedada ao poder reformador do Congresso Nacional. (destaques da autora)

No tocante à titularidade, é do parlamentar o direito de invocação do mandado de segurança para a defesa do direito líquido e certo de participação do processo legislativo constitucional, somente cabendo a ele utilizar o remédio constitucional para coibir atos praticados no processo de aprovação de lei ou emenda constitucional incompatíveis com disposições constitucionais que disciplinam o processo legislativo, devendo ser reconhecido o direito público subjetivo à correta observância da disciplina jurídico-constitucional regedora da formação das espécies normativas. Assim, o parlamentar, fundado na sua condição de co-partícipe no procedimento de elaboração das normas, dispõe da prerrogativa de impugnar, em juízo, o eventual descumprimento, pela instituição parlamentar, das cláusulas constitucionais que lhe condicionam atividade jurídica (STF, MS 24642).

Mello (2004), analisando o Mandado de Segurança 24.642-1 DF, explicita que ao Congresso Nacional, no exercício de sua atividade reformadora e no desempenho de sua função legislativa, subordina-se juridicamente à decisão do Poder Constituinte Originário, que impôs ao sistema constitucional brasileiro um núcleo temático intangível e imune à ação revisadora parlamentar, e quando verificado o desrespeito à intangibilidade normativa das matérias do núcleo essencial (artigo 60 da Constituição Federal), legitima-se a “*judicial review*” como instrumento de preservação e restauração da vontade constituinte primária, tornando-se possível em sede de controle incidental a fiscalização jurisdicional da constitucionalidade de propostas de emenda à Constituição que abarquem matéria excluída do âmbito do poder reformador, tornando os titulares desse poder de agir os próprios membros do Congresso Nacional, sujeitos detentores do direito líquido e certo, público e subjetivo à correta observância da disciplina jurídico-constitucional que rege as espécies normativas, estando o parlamentar em situação de copartícipe no procedimento de elaboração das normas estatais, podendo então impugnar o descumprimento das cláusulas constitucionais, assumindo a condição de parte interessada no controle jurisdicional do processo de criação do direito positivo, tendo o congressista o direito subjetivo de não ver ser submetida à apreciação parlamentar proposta de emenda supostamente vulneradora do núcleo irreformável constitucional.

No mesmo sentido, temos outros julgados:

Desse modo, reitera-se, não admitir mandado de segurança em face de projeto de lei violador de cláusulas pétreas significa permitir uma completa inversão de valores e de hierarquia, concedendo ao legislador ordinário prerrogativa que a Constituição vedou ao seu próprio Poder de Reforma” 91 91STF - MS 32.033, p. 53

“(…). 2. O controle de constitucionalidade de emendas constitucionais tem caráter excepcional e exige inequívoca afronta a alguma cláusula pétrea da Constituição. Mais excepcional ainda é o controle preventivo de constitucionalidade, visando impedir ou suspender a própria tramitação de proposta de emenda constitucional. Salvo hipóteses extremas, não deve o Judiciário impedir que prossiga a discussão de qualquer matéria no Congresso Nacional. (...)” (MS 37722/DF, Relator Min. Roberto Barroso, DJe de 10/03/2021). MS 38654 MC / DF

É importante destacar que, segundo o Supremo Tribunal Federal, a controvérsia sobre matéria de direito não impede concessão de mandado de segurança (Súmula 625), restando claro que o direito líquido e certo apto a autorizar o ajuizamento da ação de mandado de segurança vincula-se aos fatos incontroversos, constatáveis de plano, mediante prova literal inequívoca, havendo empecilho ao deferimento da ordem a existência de controvérsia sobre matéria de fato, mas não sobre matéria de direito. Nesse sentido, explica Teodoro Júnior (2018) que o que importa não é a maior ou menor complexidade da tese jurídica levantada ao caso, mas a prova pré-constituída (documental) do seu suporte fático, caracterizando a presença do direito líquido e certo quando o titular dispõe de documentos para provar, de plano, a situação fática que lhe permite invocar o direito objetivo ofendido ou ameaçado, de forma que por mais complexa que seja a matéria de direito envolvida, a mesma não impedirá a concessão do mandado de segurança, já que interpretar, definir e aplicar o direito é função técnica analisada pelo órgão judicial.

Por isso mesmo, a controvérsia acaso existente apenas sobre a matéria de direito, por complexa que seja, não impedirá a concessão do mandado de segurança (STF, Súmula nº 625). Interpretar, definir e aplicar o direito é função técnica e dever institucional do órgão judicial, de que não pode eximir-se a pretexto de dificuldades exegéticas (JÚNIOR, 2024, p. 59)

Por mais tormentosa que seja a questão jurídica no caso concreto a esse respeito, jamais se retirarão essas características do direito do impetrante quando os fatos estejam devidamente comprovados. Compreende-se que, por mais intrincada a questão de direito e por mais dúvidas que tal questão possa gerar no julgador, se a fundamentação fática da pretensão for demonstrada por

prova documental, o direito alegado será líquido e certo, bastando ao julgador decidir se ele existe ou não existe” (Neves, 2013).

Dessa forma, tornam-se uma exceção à Súmula 266 do STF a tramitação de propostas de emendas à Constituição que apresentem vícios formais relacionados ao devido processo legislativo. Por consequência, a tramitação de um projeto de lei ou emenda constitucional que viole o núcleo intangível da Constituição Federal padece de inconstitucionalidade material, em razão de grave afronta aos ditames constitucionais, legitimando o controle constitucional preventivo, que analisará a proposta legislativa de acordo com o núcleo essencial constitucional não passível de mutação redutiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado brasileiro proposto pelo Constituinte de 1988 teve por pretensão se qualificar/constituir como Democrático de Direito, fundamentado na soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político.

Objetivando reconfigurar seus institutos jurídicos básicos para caminhar rumo a uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, estabeleceu o Constituinte Originário diversos direitos fundamentais, dentre eles o direito de todos à convivência com a propriedade sociofuncionalizada.

A estruturação constitucional da função social, inserta no rol de direitos e garantias fundamentais, deixou de ser limitação ao direito de propriedade para se tornar elemento do legítimo direito de propriedade. Agora, por determinação da Constituição Cidadã toda propriedade no Brasil necessita se submeter às regras da sociofunção.

O direito de propriedade reconfigurado pelo seu mais novo elemento – a função social - passa a obrigar o proprietário de forma a impor à toda propriedade uma hipoteca social (pois a propriedade obriga), voltando-se os bens à satisfação das necessidades humanas de forma responsável, não mais egoística, mas solidária e comprometida com uma sociedade mais justa.

Especial configuração assumiu então na Constituição a propriedade da Terra, pois é da Terra que a vida emerge. Dessa forma, o Constituinte expressamente determinou à propriedade/ao proprietário da Terra o dever de cumprimento de quatro obrigações sociofuncionais, obrigações que já existiam no ordenamento infraconstitucional desde 1964

(com o Estatuto da Terra), mas que a partir de 1988 assumem uma posição de supremacia normativa diante da inserção nas declarações constitucionais fundantes do novo Estado.

Com a Constituição de 1988, a nova propriedade imobiliária agrária, para ser entendida como constitucionalizada, obrigatoriamente precisa respeitar as obrigações sociofuncionais ambiental, trabalhista, produtiva e gregária, sob pena de não ter proteção constitucional, devendo ser desapropriada pelo Estado.

A desapropriação em razão do descumprimento da função social da propriedade da Terra é uma obrigação estatal, não podendo ser tida como opção para o Poder Público. E, caso o Estado se omita em cumprir o seu dever atua em desrespeito aos direitos fundamentais, promovendo uma ação inconstitucional violadora de outros direitos.

A compreensão após a redemocratização do Brasil é de que núcleo essencial do direito de propriedade passa a ser usar, gozar, dispor e reaver do bem de acordo com a sua função social, passando a função social a estruturar, fundamentar, basear e alicerçar o legítimo direito de propriedade.

Se por opção constitucional a função social foi inserida no rol de direitos fundamentais, por opção também pretendeu o Constituinte colocar a função social no núcleo intangível do projeto redemocratizador brasileiro, de forma que é a função social uma cláusula pétrea, juntamente com o direito de propriedade sociofuncionalizado.

As cláusulas pétreas são instrumentos protecionistas do projeto originário constituinte, não podem ser objeto de propostas de emenda tendente a abolir entre outros temas, os direitos e garantias individuais (inseridos no rol do título dos direitos fundamentais), entendendo-se na ideia de abolição qualquer deliberação de proposta tendente a diminuir/limitar/aniquilar o núcleo mínimo de um direito fundamental.

Possibilidade existe sim para a existência de projetos de emendas constitucionais que procurem alterar os direitos fundamentais, contudo as alterações legítimas não se voltam para a redução/limitação/aniquiação do núcleo essencial do direito fundamental.

No tocante ao núcleo essencial do direito de propriedade, por determinação constitucional estará lá a própria função social (é garantido o direito de propriedade, propriedade que atenderá a sua função social), enquanto o núcleo elementar da função social depende do tipo de propriedade a que se refere (urbana e rural).

Para a propriedade da terra, o núcleo essencial da função social estrutura-se no cumprimento das suas quatro obrigações decorrentes: proteção do meio ambiente, proteção das relações de trabalho da terra, proteção do bem-estar dos sujeitos agrários e a produtividade.

A Proposta de Emenda à Constituição n. 80/2019 tenta promover alterações na estruturação da função social da propriedade e uma dessas alterações é a pretensão de se tornar alternativa o cumprimento das quatro obrigações sociofuncionais da propriedade imobiliária agrária.

Dessa forma, com a presente pesquisa, foi possível concluir que a PEC n. 80/2019, até o presente momento, preenche os pressupostos constitucionais formais para a sua tramitação (foi apresentada por um terço dos membros do Senado Federal), não sendo, até a presente data, discutida na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio, devendo-se aguardar o regular trâmite para verificação dos turnos e quóruns de votação.

Em resposta ao questionamento acerca da (in)constitucionalidade da proposta, levantada no tocante aos seus aspectos materiais, a pesquisa analisou a conformidade/desconformidade, compatibilidade/incompatibilidade do projeto frente aos princípios e regras constitucionais expostos pelo próprio Poder Constituinte Originário, de forma que foi possível entender que a ideia de reconfiguração do conceito de função social da terra proposta na PEC n. 80/2019 situa-se na aspiração da mudança redacional do artigo 186, retirando a expressão “simultaneamente” para substituí-la por “ao menos um dos requisitos”, deixando ao alvitre do proprietário escolher qual obrigação sociofuncional da propriedade agrária o seu imóvel cumprirá, para ter proteção constitucional do imóvel sociofuncionalizado.

Ocorre que deixar a cargo do proprietário a possibilidade de escolher qual obrigação sociofuncional da terra será observada na sua propriedade promove verdadeira afronta a outros direitos fundamentais listados pela Constituição de 1988, direitos fundamentais tidos como instrumentos destinados à afirmação da dignidade da pessoa humana.

Isso porque tornar opcional escolher satisfazer uma obrigação sociofuncional da propriedade rural em detrimento das outras poderá impactar a garantia de efetividade da proteção constitucional ligada ou ao direito meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou ao direito à propriedade socioprodutiva, ou ao direito ao respeito das legislações do trabalho aplicada aos contratos agrários ou ao direito à convivência harmônica dos sujeitos da seara agrária, ou a todos esses direitos em conjunto.

Não há obrigação jurídica imposta pelo ordenamento jurídico brasileiro para as pessoas se tornarem proprietários de bens imóveis rurais, contudo aos proprietários agrários há a indecência das obrigações da sociofunção, vez que a legítima propriedade da terra obriga o cumprimento da sua função social de acordo com as determinações constitucionais.

Dessa forma, nota-se que a intenção apresentada pelo Poder Constituinte Derivado Reformador, no tocante ao objeto da PEC n. 80/2019, afronta o núcleo intangível do direito de

propriedade (que é essencialmente sociofuncionalizado após 1988) enquanto desestrutura os pilares elementares da função social da propriedade da terra (direito fundamental por disposição da Constituição Cidadã), provocando retrocessão da proteção constitucional garantidora da dignidade da pessoa humana, a afetar inúmeros outros direitos fundamentais.

A propriedade agrária constitucional nos moldes do atual artigo 186 da Constituição é um instrumento garantidor de segurança jurídica, não podendo haver retrocesso social diante do ataque à proteção dos direitos fundamentais protegidos pelas obrigações sociofuncionais.

A PEC n. 80/2019 tem por objetivo promover a estruturação institucional jurídica de uma propriedade agrária contraditória, indo de encontro com os princípios fundamentais e alicerces de toda a pretensão constitucional de construção de uma sociedade fundada na solidariedade social, tornando as alterações propostas pela PEC, no tocante às modificações do artigo 186, materialmente inconstitucionais, por violação do artigo 60, § 4º, IV da Constituição de 1988.

Foi possível analisar também que o controle de constitucionalidade dos projetos de emendas constitucionais via Poder Legislativo é realizado dentro do Senado e da Câmara dos Deputados, cabendo às Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania atuarem no controle preventivo de constitucionalidade do direito brasileiro.

Em decorrência do direito fundamental de acesso ao Judiciário, a Constituição determina que poderá a tramitação de um projeto de lei ou emenda constitucional que viole o núcleo intangível da Constituição Federal (padecedor de inconstitucionalidade material, em razão de grave afronta aos ditames constitucionais) ser passível de incidência do controle judicial constitucional preventivo, que analisará a proposta legislativa de acordo com o núcleo essencial constitucional não passível de mutação reduitiva, sendo de titularidade do parlamentar o direito de invocação do mandado de segurança para a defesa do direito líquido e certo de participação do processo legislativo constitucional, somente cabendo a ele utilizar o remédio constitucional.

Dessa forma, tornam-se uma exceção à Súmula 266 do STF a possibilidade do uso do Mandado de Segurança para questionar a tramitação de propostas de emendas à Constituição que apresentem vícios relacionados ao devido processo legislativo, vez que a tramitação de um projeto de lei ou emenda constitucional que viole o núcleo intangível da Constituição Federal padece de inconstitucionalidade material, em razão de grave afronta aos ditames constitucionais, legitimando o controle constitucional preventivo, que analisará a proposta legislativa de acordo com o núcleo essencial constitucional não passível de mutação reduitiva,

legitimando o controle de constitucionalidade dos projetos de emendas constitucionais via Judiciário.

Em conclusão, a pesquisa aponta para a inviabilidade jurídica da proposta frente aos limites impostos pelo Poder Constituinte Originário, pretendendo a PEC nº 80/2019 violar o núcleo pétreo constitucional, por caracterizar proposta de emenda à Constituição tendente a abolir direito fundamental, geradora de graves ataques à outros direitos, caso seja promulgada, constituindo-se retrocesso social violador da segurança jurídica, ao instituir a figura da propriedade agrária constitucional contraditória ao projeto Constituinte Originário de 1988, caminhando para a abertura da proteção estatal deficiente na seara dos direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Frederico Augusto Di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 5.^a ed. – Rio de Janeiro : Forense ; São Paulo : MÉTODO, 2014.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil.

Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 10.09.2022.

BRASIL. **Lei 4504**, de 30 de novembro de 1964. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em 10.09.2022.

BRASIL. **Lei n. 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 10.09.2022.

BRASIL. **Regimento Interno do Senado Federal**: Resolução nº 93/1970. Disponível em

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/99774>. Acesso em 01.08.2024.

BRASIL. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: Resolução n.17, DE 19891

Disponível em <https://www.camara.leg.br/internet/infdoc/novoconteudo/colecoes/informes/Integras/RI2005.pdf>. Acesso em 01.08.2024.

BERCOVICI, Gilberto. **República, Democracia e Desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Revista Diálogos para o desenvolvimento, Brasília: 2013.

BITTAR, Eduardo C B. **Metodologia da pesquisa jurídica**: teoria e prática da monografia para os cursos de direito. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2022.

- BOLSONARO, Flávio. **Proposta de Emenda à Constituição n. 80/2019**: Justificação. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=7955908&ts=1709916660457&disposition=inline>. 2019.
- BORGES, Paulo Torminn. **Institutos Básicos de Direito Agrário**. São Paulo: Saraiva, 1992.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 11ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016.
- BRITTO, Ayres. **PEC do STF é desnecessária e inconstitucional**. 2023. Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2023/11/24/pec-do-stf-e-desnecessaria-e-inconstitucional-diz-ayres-britto.htm>. Acesso em 25.11.2023.
- BRUNO, Regina. **O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto**. Estudos Sociedade e Agricultura, 5, novembro 1995: 5-31. Disponível em <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/brasil/cpda/estudos/cinco/regina5.htm>. Acesso em 20.04.2023.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6ª ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1993.
- CHIAVARI, J.; LOPES, C.L. **Panorama dos direitos de Propriedade no Brasil Rural**. Rio de Janeiro: Núcleo de avaliação de políticas climáticas PUC- Rio, 2016.
- CPT. **Conflitos no Campo Brasil 2023**. Disponível em <https://www.cptnacional.org.br/downloads/download/41-conflitos-no-campo-brasil-publicacao/14308-conflitos-no-campo-brasil-2023>. Acesso em 20.06.2023.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Controle de Constitucionalidade: teoria e prática**. 3ª ed. Salvador: Ed. Juspodivm, 2008.
- DE DEUS, Joao Paulo Reis. **O princípio da proibição do retrocesso social como meio protetivo dos direitos fundamentais**. Revista de Direito, [S. l.], v. 7, n. 02, p. 189–233, 2016. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/1626>. Acesso em: 6 jan. 2024.
- FARIAS, Valdez Adriani. **Princípio Constitucional da Função Social da Propriedade Rural. In A Reforma Agrária e o Sistema de Justiça**. Revista Eletrônica MPF, 2019. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/pfdc/midiateca/nossas-publicacoes/a-reforma-agraria-e-o-sistema-de-justica-2019>. Acesso em 10.09.2022.
- FARO, Ana Cristina Mancussi. **Considerações sobre a necessidade do homem agregar-se e suas relações no grupo**. Rev. Esc. Enf. USP, São Paulo, abr. 1990.
- FRANÇA, Vladimir da Rocha. **Perfil constitucional da função social da propriedade**. Brasília a. 36 n. 141 jan./mar. 1999. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/446/r141-02.pdf?sequence=4&isAllowed=y>. Acesso em 10.09.2022.

- FAO, Statistical Yearbook. **World Food and Agriculture**. 2021. Disponível em https://reliefweb.int/report/world/fao-statistical-yearbook-2021-world-food-and-agriculture?gad_source=1&gclid=CjwKCAjw5Ky1BhAgEiwA5jGujnhIwRsSV5qUBwU2xHQgPh3Qs4b7czqB85VGrYhHanMe_uUvGP0zrhoCOdkQAvD_BwE. Acesso em 10.09.2023.
- FONSECA, João Bosco Leopoldino da. **Direito Econômico**. 9ª ed.. São Paulo: Grupo GEN, 2017.
- FIORILLO, Celso Antonio P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: SRV Editora, 2023.
- FENSTERSEIFTER, Tiago. **A função social como elemento constitutivo do núcleo normativo-axiológico do direito de (à) propriedade uma leitura comprometida com a realidade social brasileira**. Revista da Faculdade de Direito UFPR, Curitiba, dez. 2005. ISSN 2236-7284. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/direito/article/view/7059/5035>>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- GILBERT, Bruce. **As Raízes filosóficas do direito de propriedade**. Universidade Federal da Paraíba. Santa Rita: 2015.
- GISCHKOW, Emilio Alberto Maya. **Princípios do Direito Agrário: desapropriação e reforma agrária**. São Paulo: Saraiva, 1988.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 13ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2008.
- GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 14ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.
- HAVRENNE, Michel. **Direito Agrário**. Coleção Método Essencial. São Paulo: Grupo GEN, 2022.
- HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- Júnior, Humberto Teodoro. **Lei do Mandado de Segurança Comentada**, 2ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2018.
- JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes; SCIORILLI, Sciorilli, Marcelo. **Manual de Processo Constitucional: Mandado De Segurança - Ação Civil Pública Ação Popular Habeas Data - Mandado De Injunção ADIN**. Portugal: Grupo Almedina, 2021.
- KLANOVICZ, Jorge Mauricio. **Cláusulas pétreas institucionais: uma proposta teórica sobre poder de reforma constitucional, direitos fundamentais e instituições**. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2022.

Kelsen, Hans, 1881-1973. **Teoria pura do direito** / Hans Kelsen ; [tradução João Baptista Machado]. 6ª ed. - São Paulo : Martins Fontes.

Lopes, Ana Maria D'Ávila. **A garantia do conteúdo essencial dos direitos fundamentais**. Brasília a. 41 n. 164 out./dez. 2004. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/1003/R164-01.pdf?sequence=4&isAllowed=y>). Acesso em 01.08.2024.

MALERBA, Juliana. Conflitos no Campo Brasil 2022: aumento da concentração fundiária, do desmatamento e da violência no campo evidencia as conexões entre as questões agrária e ambiental. In **Conflitos no Campo Brasil 2022**. Centro de documentação Dom Tomás Balduino. Goiania: CPT nacional, 2023.

MARÉS, Carlos. **Função Social da Terra**. Curitiba: Arte & Letra, 2021.

MARQUES, Benedito Ferreira Marques. **Direito Agrário Brasileiro**, 11ª edição. São Paulo: Atlas, 2015.

MARQUES, Benedito F.; MARQUES, Carla Regina S. **Direito Agrário Brasileiro**, 12ª edição. São Paulo: Grupo GEN, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2007.

MELLO, Celso de. **MS 32.809 AgR, rel. min.** 2ª T, j. 5-8-2014, DJE 213 de 30-10-2014.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Nota Técnica nº 17/2019/PFDC/MPF**, de 4 de outubro de 2019. Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/pfdc/manifestacoes-pfdc/notas-tecnicas/nt-17-2019-pfdc-mpf>. Acesso em: 18 mar. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Grupo GEN, 2022.

MOURA, G. D. de; PLETSCHE, A. L. B.; CORDAZZO, E. G.; MAZZIONI, S. Estrutura de propriedade e responsabilidade socioambiental em companhias abertas. In: **Revista Metropolitana de Sustentabilidade** (ISSN 2318-3233), São Paulo, v. 9, n. 1, p. 6, 2019.

Disponível em: <https://revistaseletronicas.fmu.br/index.php/rms/article/view/1891>. Acesso em: 20/02/2023

NOVAIS, Jorge Reis. **Princípios estruturantes de Estado de Direito**. Lisboa: Almedina, 2019.

OLINSKI, Raquel Iracema; COSTA, Ana Paula Motta. **Trabalho Escravo Contemporâneo e a Expropriação de Terras à Luz da Função Social da Propriedade como Meio de**

- Combate.** Congresso Nacional do CONPEDI, 26., 2017, São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2017. pp.365-381. Anais do XXVI CONPEDI, 2017.
- OPTIZ, Oswaldo; OPTIZ, Silvia. **Tratado de direito agrário brasileiro.** v. 1, São Paulo: Saraiva: 1983.
- OPITZ, Silvia Carlinda B. **Curso completo de direito agrário,** 11ª edição. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2019.
- OSÓRIO SILVA, Lígia. O sesmarialismo; O fim das sesmarias e O predomínio da posse. In: . **Terras Devolutas e Latifúndio.** 2o ed. Campinas: Editora Unicamp, 2008. 41- 103.
- PAIVA, João Pedro Lamana. Direito Registral Registros Públicos. 2009. Disponível em http://lamanapaiva.com.br/banco_arquivos/registros_publicos.pdf. Acesso em 30 jul. 2024.
- Pereira, Rosalina Pinto da Costa Rodrigues. Reforma agrária: um estudo jurídico. Belém: CEJUP, 1993.
- PAULO II, João. **Documento de Puebla.** 1979. Disponível em https://portal.pucminas.br/imagedb/documento/DOC_DSC_NOME_ARQUI20130906182452.pdf. Acesso em 30.05.2024.
- PINTO, Luiz Fernando de Andrade. Série perfeiçoamento de Magistrados Edição n.16. **Curso de Direitos Reais.** Rio de Janeiro. EMERJ, 2013.
- ROCHA, João Carlos de Carvalho. **Do direito fundamental ao meio ambiente à Constituição Ambiental.** Disponível em https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao/20_do-direito-fundamental-1.pdf 2013. Acesso em 14.05.2023.
- Rodrigues, Rui Martinho. **O animal gregário.** 2021. Disponível em <https://mais.opovo.com.br/colunistas/eliomar-de-lima/2021/03/03/artigo----o-animal-gregario.html>). Acesso em 14.05.2023.
- SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.
- SARLET, Ingo W.; FENSTERSEIFER, Tiago. **Princípios do direito ambiental.** São Paulo: Editora Saraiva, 2017.
- SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución.** Trad. por Francisco Ayala. Madri: Alianza Editorial, 2001.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 25ª edição, São Paulo: Malheiros, 2005.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** . São Paulo: Malheiros, 2014
- SMITH, Roberto. **Propriedade da Terra & Transição:** estudo da formação da propriedade

privada da terra e transição para o capitalismo no Brasil. Editora São Paulo: Brasiliense, 1990.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Função Social da Propriedade: The Social Role of Property.** *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura | RDAI*, São Paulo: Thomson Reuters | Livraria RT, v. 3, n. 10, p. 403–423, 2019. Disponível em:

<https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/249>. Acesso em: 1 ago. 2024.

TEIXEIRA, Ricardo Luís de Almeida. **Os princípios na Constituição Federal de 1988.** Brasília: Conselho Federal da OAB Editora, 2010.

TEPEDINO, Gustavo. **Temas de Direito Civil.** 3ª edição revista e atualizada. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

TEPEDINO, Gustavo. O **princípio da função social no direito civil contemporâneo:** *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, nº 54, p.141-154, out./dez. 2014.

TEPEDINO; Gustavo. FILHO, Carlos Edison do Rego Monteiro Filho. RENTERIA, Pablo. **Fundamentos do Direito Civil: direitos reais.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Função Social da Propriedade: The Social Role of Property.** *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura.* São Paulo: | Livraria RT, v. 3, n. 10, p. 403–423, 2019. Disponível em <https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/249>. Acesso em 24 jul. 2024.