

REVISTA DOS TRIBUNAIS

Ano 94 • volume 840 • outubro de 2005 • p. 1-800

Repositório de Jurisprudência autorizado pelo Supremo Tribunal Federal, Proc. 33/85 - 0010 (DJU 23.10.1985, p. 18.861), registrado sob n. 006/85 e pelo Superior Tribunal de Justiça, Porto n. 8, de 31.05.1990 (DJU 06.06.1990, p. 5.171).

Publicação Oficial

Tribunais de Justiça dos Estados

Acre	Maranhão	Roraima
Alagoas	Rio de Janeiro	Paraíba
Amapá	Mato Grosso	Santa Catarina
Amazonas	Rio Grande do Norte	Paraná
Bahia	Mato Grosso do Sul	São Paulo
Ceará	Rio Grande do Sul	Pernambuco
Distrito Federal	Minas Gerais	Sergipe
Espírito Santo	Rondônia	Piauí
Goiás	Pará	Tocantins

Tribunais de Alçada

Minas Gerais
Paraná
Primeiro e Segundo Tribunais de Alçada Civil de São Paulo
Tribunal de Alçada Criminal de São Paulo

Tribunais Regionais Federais

1.^a, 2.^a, 4.^a e 5.^a Regiões

Tribunais de Justiça Militar

São Paulo

Publicação não oficial

TRF 3.^o Região

EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS
ATENDIMENTO AO CONSUMIDOR

Tel.: 0800-702-2433

(ligação gratuita, de segunda a sexta-feira, das 8 às 17 horas)

<http://www.rt.com.br>

A FUNÇÃO SOCIAL DOS IMÓVEIS AGRÁRIOS

FERNANDO CAMPOS SCAFF

Mestre e Doutor em Direito Civil pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Advogado em São Paulo. Professor assistente doutor do Departamento de Direito civil da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

SUMÁRIO: 1. A colocação do tema - 2. A evolução dos cenários - 3. A Junção social da propriedade - 4. Destinação social dos bem produtivos - 5. A função social propriedade agrária e a empresa - 6. Bibliografia.

1- A COLOCAÇÃO DO TEMA

Inicialmente, cumpre indicar sob qual perspectiva o tema da função social da propriedade agrária - considerada como o fundo rústico ou o fundo acrescido dos instrumentos próprios à produção dos gêneros vegetais ou animais destinados ao consumo humano direto ou indireto - será analisado.

Uma primeira ideia é a de avaliar o trato de terra apto à agricultura ou à pecuária sob a ótica do direito de propriedade do bem imóvel, de acordo com o preceito constante do art. 1.228 do atual Código Civil brasileiro.

Desse modo, havendo título e modo adequados à aquisição da propriedade imobiliária rural, o então proprietário disporá da 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”, fazendo-o de acordo com as balizas impostas pela “finalidade econômica e social” do bem, pelo respeito à flora, fauna, belezas naturais, equilíbrio ecológico, patrimônio histórico e artístico, evitando-se ainda a “a poluição do ar e das águas”, sendo defeso a tal proprietário, ainda, abusar do direito de utilizar-se dos bens de sua propriedade.

Uma Tal abordagem, contudo, remeteria o estudo não ao âmbito do direito agrário propriamente dito, mas sim ao direito civil e, mais especificamente, aos direitos reais, onde as faculdades de usar; gozar e fruir do bem dão os contornos a essa noção do direito de propriedade.

Tal perspectiva, por si só, não conduz à apreciação do bem agrário sob a ótica de sua destinação à produção, com o exercício das atividades agrícolas e pecuárias, tema preferencial do direito agrário.

Quando pensamos nas ideias a serem privilegiadas por esse ramo especial do Direito, devemos, na verdade, ter em mente as relações derivadas da empresa e, especificamente em relação à matéria ora tratada, àquelas relacionadas à função que o fundo rústico ocupa nesse contexto, considerando, sobretudo, a questão do desenvolvimento da chamada atividade agrária.

O foco deste trabalho será, portanto, o de situar a questão da função social da propriedade agrária, o que se buscará fazer a partir de uma perspectiva que esteja atenta ao âmago das atenções do direito agrário, justamente a empresa cenário no qual a função social do bem imóvel agrário efetivamente se realiza.

2. A EVOLUÇÃO DOS CENÁRIOS

A propriedade da terra originalmente representou fator a partir do qual derivava de modo diretamente proporcional, o poder político e social, o que se deu durante os diferentes períodos da história. Assim, apenas lembrando das tentativas dos irmãos Graco na Roma antiga para limitar o acesso particular à propriedade das terras até então públicas e alcançando já o período medieval, surgiu, naquele momento, uma das classificações mais tradicionais aplicável aos bens, qual seja aquela que os distingue entre imóveis e móveis.

De fato e como ensina Comparato, nos momentos iniciais do surgimento de tal classificação, as “*res mobilis*” eram consideradas “*vilis*” porque a propriedade não atribuía ao seu titular um proporcional poder político, ao contrário do que ocorria com a propriedade do fundo rústico.¹

Essa situação foi alterada com o surgimento dos fenômenos que deram origem ao regime capitalista - dentre os quais se destaca, inicialmente, a chamada Revolução Comercial - que provocando a paulatina e crescente acumulação de capital nas mãos de setores sociais e econômicos distintos daqueles até então tradicionais, modificou a importância relativa entre as duas classes de bens. A riqueza mobiliária, vinculada à propriedade da moeda dos metais preciosos e da titularidade de créditos passíveis de cessão constituiu o fundamento para a criação do sistema financeiro que, em pouco tempo, conquistou a economia rural e até mesmo o Estado, cujo poder central mostrava-se ainda débil e não totalmente consolidado.²

De fato, com o inadimplemento das obrigações de restituição do crédito concedido pelos novos detentores da riqueza àqueles que eram titulares apenas ou majoritariamente de bens imobiliários de crescente iliquidez e, daí, com a consequente execução forçada das hipotecas que garantiam esses mesmos créditos, a titularidade da propriedade rural foi sendo sistematicamente transferida aos "capitalistas urbanos".

Nesse novo cenário é que se justificava o interesse na distinção entre aqueles que poderiam ser então chamados bens de produção e os bens de consumo.

Sempre acompanhando as lições de Comparato³ aprendemos que não é qualquer qualidade intrínseca que distingue os bens sob essa nova perspectiva. Os bens de produção, com efeito, podem ser móveis e imóveis, indistintamente. Pode um bem de produção ser o dinheiro. Pode, enfim, ser a própria terra ou mais convenientemente denominada, para fins de nossas reflexões, o fundo rústico.

A atividade - concebida tal como a sequência de atos destinada a uma finalidade comum - é reconhecida na análise econômica não pela criação de coisas materiais, mas sim criação de valor, isso enquanto inseridas no estabelecimento. Depois de transferidos, os bens passam a ser considerados insumos de produção ou bens de consumo.⁴

1 FABIO KONDER COMPARATO: Direito Empresarial, estudos e Pareceres, 1ª ed. São Paulo, Saraiva, 1990, p. 28.

2 Ob. Cit., p. 28

3 Ob. Cit., p. 29 e ss.

4 Ob. Cit., p. 29.

Bens de consumo, portanto, são aqueles que se extinguem pelo uso ou que, pelo menos, destinem-se ao uso, sem que se imponha a sua destruição necessária.

Desse modo, a classificação entre bens de consumo e bens de produção não se funda natureza ou consistência, mas na destinação que se lhes dê. A função que as coisas exercem é independente da sua estrutura interna.

A função é, nas palavras de Eros Grau, “o poder que se exerce não por interesse próprio ou exclusivamente próprio, mas por interesse de outrem ou por um interesse objetivo”.⁵ O adjetivo social mostra que o objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse pessoal do dominus.⁶

A função social da propriedade corresponde, portanto, a um poder-dever atribuído e imposto ao proprietário.

Abrange tanto os bens como as relações jurídicas, e ainda os negócios jurídicos, que podem ter funções ou utilidades na vida social.

Tal análise funcional do direito parece, segundo Comparato, ter o seu ponto de partida na monografia de *Karl Renner* de 1904, *Die Soziale Funktion der Rechtsinstitute*.⁷

Outros remetem as primeiras ideias desse conceito a Auguste Comte e Leon Duguit.⁸ Esse último negava, em relação à propriedade, o caráter de um direito do indivíduo, entendendo-a na verdade, como sendo aquele de uma função. Recebeu críticas de Pugliati, e Perticone e Barassi,⁹ dentre outros.

Recordam alguns, ainda, os ensinamentos emanados da Igreja, como aqueles de *Santo Ambrósio*, propugnando uma sociedade mais justa com propriedade comum; de *Santo Agostinho*, condenando o abuso pelo homem dos bens dados por Deus; de *São Tomás de Aquino*, que entendeu a propriedade como sendo um direito natural que deve ser exercido com vistas ao bem comum.¹⁰

Também as encíclicas *Rerum Novarum*, de Leão XIII; *Quadragesimo anno*, de Pio XI; *Mater et Magistra*, de João XXIII; *Populorum Progressio*, de Paulo VI, difundiram as ideias da função social da propriedade.

Vê-se pois, que a ideia da função social dos direitos em geral e, em especial, do direito de propriedade, é quase um “lugar comum”, tal como reconhecido por Barassi ainda na primeira metade do século passado.¹¹

⁵ EROS GRAU; *Direito, Conceitos e Normas Jurídicas*. 1.^a ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 1988, p. 107.

⁶ COMPARATO, *ob. Cit.*, p. 32

⁷ *Ob. Cit.*, p. 30

⁸ LUCIANO DE SOUZA GODOY, *Direito Agrário Constitucional*. 2.^a ed., São Paulo, Atlas, 1999, p. 30.

⁹ TELGA DE ARAÚJO, “A Propriedade e sua Função Social”. In *Direito Agrário Brasileiro*, coordenado por Raymundo Laranjeira. 1.^a ed., São Paulo, LTr. 2000. p. 158.

¹⁰ TELGA DE ARAÚJO, *ob. cit.*, p. 159.

¹¹ Conf. *La Proprietà nel Nuovo Codice Civile*. 1.^a ed., Milão. Dott. A. Giuffrè, 1943, p. 77.

Na verdade, tal ideia surgia como contraponto ao sentido que prevaleceu no Código Napoleônico e, a partir dele, em todos os países da família romano-germânica, no tocante ao conteúdo do conceito de propriedade que se referia, apenas e tão somente, à posse, ao uso, gozo e disposição como componentes da relação entre a pessoa e o objeto do direito.

Justificativa tradicional para a existência e proteção à propriedade privada era resguardar o indivíduo e a sua família contra as necessidades materiais, ou seja, como forma de prover a sobrevivência, constituindo, nesse sentido, uma reserva de valor, que hoje coexiste Com outras, tais como a garantia de emprego, da previdência social etc.¹²

3. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Quando se fala em função social da propriedade, não se procura exprimir a ideia de restrição ao uso e gozo dos bens próprios pelo titular de tal direito.

Além disso, o não atendimento de tal função social não torna a propriedade resolúvel.

Tal ideia representa, na verdade, o acréscimo de um poder-dever àqueles outros próprios ao domínio, representado pela função de dar ao objeto da propriedade um destino certo e determinado, de vinculá-lo a certo objetivo, que é, no caso, o bem comum.

Caso não cumpra o proprietário esse poder-dever, poderá então sofrer algum modo de sanção pela ordem jurídica.

A ideia de função social da propriedade passou a fazer parte do direito positivo com a promulgação da 1ª Constituição Federal alemã, em Weimar, no ano de 1919, que propugnava: “a propriedade obriga. Seu uso deve, ao mesmo tempo, servir o interesse da coletividade”.

As constituições europeias seguiram a mesma orientação (na Itália, Espanha, Irlanda, Áustria e França, dentre outros).

A Constituição brasileira, por sua vez, reconhece o direito de propriedade em seu art. 5.º, inc. X XII. e determina que tal direito atenderá à sua função social, o que se acha explicitado pelo inc. XXIII daquele mesmo artigo.

Posteriormente, refere o texto constitucional ao atendimento da função social pela propriedade urbana (art. 182, § 2.º), e ao atendimento da função social da propriedade rural (art. 186).

Quanto à legislação ordinária, o Código Civil brasileiro atual menciona expressamente a função social no seu já referido art. 1228, § 1.º.

É, pois, matéria comum à maioria dos Códigos Civis e Constituições Federais, ainda que constando como um princípio geral de direito.

12 Conf. Fábio Konder Comparato. Ob. cit., p. 31

4. DESTINAÇÃO SOCIAL DOS BENS PRODUTIVOS

Determinar qual será a destinação dos bens imóveis agrários, no ciclo econômico, não é tarefa que deva estar submetida inteira e exclusivamente ao princípio da autonomia privada.

Quando não cumprida a função social de tais bens, a sanção clássica é a expropriação pelo Poder Público. Não se fala, contudo, em propriedade resolúvel, devendo ser a desapropriação paga em dinheiro ou, no caso da desapropriação por interesse social para fins de reforma agrária, por Títulos da Dívida Agrária.

Outro instrumento importante para coibir a atitude dos proprietários em desrespeitar o atendimento à função social da propriedade é a crescente tributação, referente ao reconhecido caráter extra-fiscal do Imposto Territorial Rural (ITR), tal como determinado pela nossa legislação em vigor.

A finalidade do Poder Público é sempre encaminhar, pelos meios possíveis, a conjugação do interesse alheio com o próprio interesse do titular do direito de propriedade.

Assim, caso o imóvel rural não atenda aos princípios previstos pelo art. 186 da Constituição Federal (que repetiu conceitos já anteriormente constantes do Estatuto da Terra, lei 4.504/64), poderá ela ser desapropriada, na forma do seu art. 184.

O atendimento da função social dar-se-á quando, simultaneamente, cumprir os seguintes requisitos:

I - aproveitamento racional e adequado;

II - utilização 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.

A despeito disso, o art. 185 do texto constitucional determina que são insuscetíveis de desapropriação a pequena e média propriedade, desde que o proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva.

Por sua vez, a referida produtividade da área é aferida do modo seguinte: o Grau de utilização da Terra deve ser de, no mínimo, 80% da área total aproveitável; e o Grau de Eficiência na Exploração igual ou superior a 100% dos parâmetros indicados previamente pelo Poder Público.

Os índices mínimos são fixados para cada região do país, considerando-se os módulos rurais existentes em cada uma das diversas regiões.

A desapropriação da propriedade que não cumpra a função social, tal como uma verdadeira e própria sanção, será proposta a partir de um decreto de competência exclusiva do Presidente da República, que declare o interesse social sobre a área.

Tal requisito é fundamental para o órgão incumbido de promover a reforma agrária, qual seja o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), tome a providência da propositura da necessária ação de desapropriação, o que deverá fazer no prazo de 2 anos, contados da publicação daquele decreto presidencial.

O processo segue rito sumário, não havendo, em tese, a possibilidade de se questionar o interesse social. Além disso, e segundo a letra fria da lei, estaria o juiz obrigado a determinar, logo quando do recebimento da petição inicial, a imissão prévia na posse, não estando prevista, na lei atual (Lei 8.629, de 25.02.1993), a possibilidade de retrocessão, de resto já afastada pela legislação anterior.

Tais determinações legais são, contudo, nitidamente inconstitucionais. Na prática, a questão da produtividade do imóvel é passível de discussão judicial, de acordo com o que já decidiu, com equilíbrio, o E. Superior Tribunal de Justiça, impedindo a imissão prévia se na área há discussão séria quanto à produtividade (verificar, por exemplo, o RMS 11765/PB).

Por outro lado, é norma constitucional que ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal (art. 5.º, LIV), que foi simplesmente desprezado pela legislação ordinária subsequente.

5. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE AGRÁRIA E A EMPRESA

Não se pode estudar a função social do imóvel agrário de modo desvinculado da empresa. Essa é a posição de Ballarin Marcial e de Eros Grau.¹³

Vale dizer: a função social da terra, passível de destinação às atividades agrárias deve ser entendida no âmbito da sua interação em um estabelecimento agrário, que é a projeção patrimonial da empresa.

No estabelecimento agrário, o fundo rústico não é componente essencial, reconhecida a existência das atividades extra-fundo. Todavia, a sua importância na estrutura do estabelecimento agrário é ainda proeminente, sendo comum que os outros bens girem em torno desse trato de terra de uma forma, por assim dizer, centrífuga.

A teoria da agrariedade de Antonio Carozza¹⁴ pretende, de fato, a superação do vínculo necessário do estabelecimento agrário ao fundo rústico, passando a relacionar os institutos agrários com o liame criado pela existência de um ciclo biológico controlado pelo homem e destinado à produção de gêneros agrícolas e pecuários, mediante o desfrute das formas e recursos da natureza.

Mesmo que não se exija, necessariamente, a presença do fundo rústico no estabelecimento agrário, quando tal presença vier a ocorrer, o trato de terra assumirá, na maioria dos casos, uma posição de preponderância naquela universalidade de bens destinados um objetivo comum.

Não bastará ao estabelecimento a existência do fundo rústico, contudo. Devem a ele somar outros instrumentos, necessários para a realização da atividade agrária. Caso tais instrumentos existam e estejam colocados numa relação de subordinação ao fundo rústico serão as chamadas pertenças, conceito típico do direito das coisas. Surge, assim, o chamado fundo aparelhado, que deriva do conceito romano de fundus instructus.¹⁵

¹³ EROS GRAU, *Elementos de Direito Econômico*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981, p. 128

¹⁴ Conf. *Lezione di Diritto Agrario I, Elementi di Teoria Generali*. 1.ª ed., Milão, Giuffrè, 1988, p. 10.

¹⁵ Sobre tal ponto, conferir a obra de nossa autoria. *Teoria Geral do Estabelecimento Agrário*. 1.ª ed., São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001. p. 127 e SS.

Observando-se, contudo, um vínculo não de mera subordinação, mas de efetiva coordenação entre tais bens, surgirá a condição para que o fundo rústico e os demais realizem a dita função social da propriedade da terra, que é a de produzir bens vegetais e animais para o consumo: teremos então a ideia de instrumentos - sejam considerados, todos eles, como formadores de um verdadeiro e próprio estabelecimento, sendo que os bens assim organizados realizarão a dita função social da propriedade da terra, que é a de produzir bens vegetais e animais para o consumo.

A propriedade dos imóveis agrários, portanto, não pode ser vista sob ângulo que privilegie a sua noção estática, sendo necessária também uma visão que enalteça o seu dinamismo, instaurado a partir do chamado poder de destinação do empresário, que conduz o bem à consecução de suas funções sociais.

Portanto, do fundo rústico passa-se ao fundo aparelhado e, por fim, ao estabelecimento agrário, sendo nesse contexto que deve ser compreendida a função social da propriedade da terra.

Em conclusão, tem-se que a função social da propriedade agrária apenas se perfaz com a efetiva criação de uma empresa agrária, ou seja, como elemento do assim chamado estabelecimento agrário, instrumental necessário para a consecução das atividades de cultivo de vegetais e de criação de animais.

6. BIBLIOGRAFIA

ARAÚJO, Telga de. "A propriedade e sua função social". In *Direito agrário brasileiro*. Coordenado por Raymundo Laranjeira. São Paulo, LTr. 2000.

BARASSI, Lodovico. *La Proprietà nel nuovo Codice Civile*. Milão, Dott. A. Giuffrè, 1943;

CARROZZA, Antonio. *Lezione di diritto agrário I, Elementi di teoria generali*. Milão, Giuffrè, 1988.

COMPARATO, Fábio Konder. *Direito empresarial, estudos e pareceres*. São Paulo, Saraiva, 1990.

GRAU, Eros. *Direito, conceitos e normas jurídicas*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1988.

_____. *Elementos de direito econômico*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1981.

GODOY, Luciano de Souza. *Direito agrário constitucional*. 2.^a ed., São Paulo, Atlas, 1999.

SCAFF; Fernando Campos. *Aspectos fundamentais da empresa agrária*. São Paulo, Malheiros, 1997;

_____. *Teoria geral do estabelecimento agrário*. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2001.