

# Reflexões (a quente) sobre o princípio da função social da propriedade

Carla Amado Gomes

*Professora Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*

*Investigadora do Centro de Investigação de Direito Público (CIDP)*

*Supervisora Científica da linha de pesquisa Energia, Recursos Naturais & Ambiente*

*Professora Convidada da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*

*(Porto)*

---

---

**SUMÁRIO:** Introdução; I. A “função social da propriedade”: uma fórmula irradiante; I.1. A função social da propriedade na Constituição da República Portuguesa; I.2. A “função ecológica” da propriedade como desdobramento da função social; I.3. A função social da propriedade na Constituição do Brasil (de 1988); II. Função social e abandono da terra: as recomendações da Comissão Técnica Independente; III. Nota conclusiva

---

---

## INTRODUÇÃO

Em 2017, vivemos a Primavera, o Verão e o Outono do nosso descontentamento. Os devastadores incêndios que consumiram, entre 1 de Janeiro de 2017 e 31 de Outubro último, um total de 442.418 hectares de espaços florestais, entre povoamentos (264.951 ha) e matos (177.467 ha)<sup>[1]</sup>, que mataram mais de uma centena de pessoas e feriram mais de três centenas, que destruíram habitações

[1] Dados do 10.º Relatório provisório do ICNF — <http://www.icnf.pt/portal/florestas/dfci/relat/rel-if/2017> (acesso em 21 de dezembro de 2017) —, traduzindo números que repre-

sentam o 6º valor mais elevado em número de ocorrências e o valor mais elevado de área ardida, desde 2007, e um aumento de 428% em relação à média anual para o período. Refira-se

que na Revista *Visão* de 26 de Outubro de 2017, a informação sobre a área ardida indica 506.000 ha (p. 26)

e instalações industriais em proporções inéditas, além de provocarem uma onda de consternação nacional, iluminaram um conjunto de omissões a que o Governo reagiu com um vasto leque de medidas, tanto no plano do ordenamento florestal como da protecção civil, quer no campo da prevenção como da fiscalização. Se é inegável que as tragédias foram fruto de uma conjugação de circunstâncias, humanas e climáticas, que agravou muito o risco e potenciou os danos<sup>[2]</sup>, a verdade é que a gestão do risco de incêndio revelou muitas fragilidades, as quais importa corrigir ponderadamente, uma vez que o quadro climático futuro — com extremar de secas e de ondas de calor — é propício à repetição de eventos como os deste Verão.

Como se verifica pela consulta aos múltiplos diplomas emanados do Governo, nos dois momentos de resposta emergencial, este é um problema com várias “frentes” — sociais, ambientais, económicas, jurídicas, administrativas. Na impossibilidade de analisar todas elas, vamos circunscrever-nos a um tema que tem merecido algum debate neste contexto, que está subjacente ao único diploma que não foi aprovado no pacote de Junho (o “Banco de Terras”), e que é sublinhado pela Comissão Técnica Independente (CTI) como uma prioridade: referimo-nos à *função social da propriedade*.

## I. A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: UMA FÓRMULA IRRADIANTE

A função social da propriedade foi uma “invenção” de León Duguit, que num conjunto de seis conferências proferidas na Universidade de Buenos Aires, em 1911, explanou o conceito e o filiou no princípio da solidariedade. Duguit parte do pressuposto de que a

[2] Segundo o climatologista CARLOS DA CÂMARA, verificou-se em Portugal a regra dos três 30: temperaturas superiores

a 30°C; humidade do ar a menos de 30%; e vento superior a 30 km/h — Revista *Visão*, 19 de Outubro de 2017, p. 53.

autonomia proclamada pelo Estado liberal, que fecha o indivíduo em si próprio, não é natural; é antes a interrelação entre as pessoas que está na base do conceito de sociedade, interrelação essa que se traduz na *solidariedade*. A propriedade é um conceito que pressupõe o indivíduo como uma ilha, quando a pessoa é, ao contrário, essencialmente gregária e interdependente. Logo, a propriedade não deve servir apenas interesses individuais, mas sim ser “produtiva”, numa lógica de interesse comunitário. Note-se que o pensamento de Duguit não tem qualquer filiação marxista ou socialista, uma vez que não preconiza nem a apropriação colectiva de meios de produção nem a propriedade exclusivamente pública. Duguit apenas acentua a necessidade de transformar uma riqueza individual num benefício também colectivo<sup>[3]</sup>.

A teoria de Duguit influenciou várias Constituições, de forma expressa. A primeira delas foi a Constituição do México, de 1917, em cujo artigo 27.º se dotava o poder público de competência para impor restrições ao direito de propriedade, “em benefício social” e em prol de uma distribuição equitativa de recursos. Na Europa, foi a Constituição de Weimar, de 1919, a pioneira na consagração do princípio da função social da propriedade — o seu artigo 153.º dispunha o seguinte: “A propriedade é garantida pela Constituição. Os seus conteúdos e limites serão fixados por lei. A propriedade acarreta obrigações. O seu uso deve fazer-se igualmente no interesse geral”. Este preceito influenciou marcadamente a Lei Fundamental de Bona, de 1949, que afirma, no n.º 2 do artigo 14.º, que “A propriedade obriga. O seu uso deve ao mesmo tempo servir o bem da comunidade”.

Paralelamente, a Constituição italiana de 1947 estabelece, no artigo 42.º, que “A propriedade privada é reconhecida e garantida pela lei, que determina os seus modos de aquisição, gozo e limites

[3] Sobre o pensamento de León Duguit, ver SHEILA FOSTER, ALBERT WALSH e DANIEL BONILLA, *Introduc-*

*tion: The Social Function of Property: A Comparative Law Perspective* (Symposium), in *Fordham Law Review*, n.º

80, 2011, p. 101 segs (disponível em: <http://ssrn.com/abstract=1960022>) (acesso em 21 de Dezembro de 2017).