



0949244

00135.225129/2019-11

**CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS**

SCS - B - Quadra 09 - Lote C - Edifício Parque Cidade Corporate, Torre A  
Brasília, DF. CEP 70308-200. - <http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/cndh>

**RECOMENDAÇÃO Nº 22, DE 10 DE OUTUBRO DE 2019.**

Manifestação e recomendação a respeito da mudança de critérios para a caracterização função social da propriedade.

A Constituição Federal de 1988 prevê critérios cumulativos e simultâneos a serem seguidos pelos proprietários para que a terra cumpra a sua função social (artigo 182, parágrafo 4, e artigo 186 e incisos). A exigência de simultaneidade no cumprimento de regras produtivas, sociais e ambientais é fundamental, pois é a essência jurídico-constitucional da noção de função social. O objetivo é evitar conflitos urbanos ou rurais oriundos do não-uso ou subutilização dos imóveis, garantindo que o uso racional e adequado não seja reduzido a uma utilização predatória da natureza ou cause prejuízo aos trabalhadores.

De acordo com estudos da Oxfam, no Brasil, 1% dos proprietários rurais detém 45% das terras aptas à agricultura (<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-11/menos-de-1-das-propriedades-agricolas-detem-quase-metade-da-area-rural>). Esses dados apontam a desigualdade na distribuição da terra, na qual as populações negras e indígenas e as comunidades e populações tradicionais foram historicamente suprimidas do acesso a esse bem vital.

Nesse cenário, o princípio que determina a necessidade de cumprimento da função social da propriedade, previsto no art. 186 da CF, condicionada ao atendimento simultâneo dos requisitos ali estabelecidos, deve ser mantido, defendido e ampliado.

Tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 80/2019, de autoria do Senador Flávio Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL/RJ), e assinado por mais vinte e seis senadores, cujo objetivo é alterar os artigos 182 e 186 da CF/88, que dispõem sobre a função social da propriedade urbana e rural.

Na atual redação da CF/88, o artigo 186 estabelece que a função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, 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.

A PEC 80/2019 propõe que para atender a função social da propriedade basta que sua utilização não ofenda direitos de terceiros e que cumpra apenas um dos atuais requisitos constitucionais acima referidos.

A esvaziar o conteúdo da função social da propriedade, a PEC 80/2019 favorecerá práticas criminosas relacionadas ao descumprimento das normas trabalhistas, manutenção de trabalhadoras/es rurais em condições análogas à escravidão, exploração indevida de pessoas e dos recursos naturais existentes no meio ambiente e crimes ambientais.

A PEC 80/2019 também inviabilizará a política agrícola e fundiária e a reforma agrária, tendo em vista que, além da autorização do Presidente da República para a desapropriação de propriedade que descumpre a função social, mediante decreto, deverá passar pelo aval do Judiciário ou do Legislativo. A referida disposição fere o princípio da separação dos poderes, cláusula pétrea inscrita no artigo 2º e no artigo 60, parágrafo 4º, inciso III da CF/88, e a autonomia do Executivo no exercício de suas competências, também previstas na Constituição.

Especificamente, no que tange à função social da propriedade urbana, a PEC 80/2019 enfraquece o instrumento do Plano Diretor, uma vez que retira dos municípios a competência de definir a função social da terra urbana. Além disso, tende a desacreditar a proteção ambiental da propriedade, ao facultar ao proprietário o atendimento de apenas um dos requisitos propostos no parágrafo 2º do artigo 182. A alteração proposta pela PEC 80/2019 pretende, portanto, dar guarda constitucional e proteção ao direito do proprietário da terra cuja função social, nos ditames atuais, não está sendo cumprida.

A função social da propriedade constitui não apenas um princípio constitucional de aplicabilidade imediata, como também, está inserido no rol de direitos e garantias fundamentais, nos termos do artigo 5º, inciso XXIII, que configura cláusula pétrea na forma estabelecida no artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, o que, em razão da matéria, torna inconstitucional a PEC 80/2019, tendente a abolir ou suprimir a aplicação.

**O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS — CNDH**, considerando as razões expostas nas Notas Técnicas da Terra de Direitos e n. 17/2019 da PFDC/MPF, manifesta contrariedade e preocupação com a possível aprovação no Congresso Nacional da PEC 80/2019, por ignorar a necessidade de cumprimento da função social da propriedade, reafirmando a histórica concentração fundiária, por inviabilizar a política urbana, agrícola e fundiária e a reforma agrária, e por dificultar a demarcação de terras aos indígenas.

**CONSIDERANDO** que a PEC 80/2019 inviabilizará a regularização das posses urbanas e rurais constituídas com base na aquisição por meio de desapropriação, por não cumprimento de função social e abre margem para a criminalização de ações populares (ocupação de imóveis), visando o acesso a um direito, reconhecido na própria CF (artigo 6º), que é o direito à moradia;

**CONSIDERANDO** que, caso aprovada, a PEC 80/2019 condiciona a outros poderes as funções de declarar o descumprimento da função social da propriedade, função exclusiva do poder executivo, numa clara violação ao artigo 2º da CF/88;

**CONSIDERANDO** que a PEC 80/2019 esvazia e fragiliza o conteúdo da função social, tendo em vista que prevê o atendimento de apenas UM dos requisitos estabelecidos nos incisos do artigo 186. Sendo que atualmente, esse conteúdo atende questões referentes a proteção do meio ambiente, o respeito a legislação trabalhista e ao bem-estar dos proprietários e trabalhadores rurais;

**CONSIDERANDO** que a PEC 80/2019, caso aprovada, fragilizará a proteção ambiental da propriedade, ao facultar ao proprietário o atendimento de apenas um dos requisitos propostos no parágrafo 2º do artigo 182;

**CONSIDERANDO** que a PEC 80/2019 enfraquece o instrumento do plano diretor, mecanismo legal que orienta a ocupação do solo urbano, uma vez que retira dos municípios a competência de definirem a função social da terra urbana;

**CONSIDERANDO** que a PEC 80/2019 retrocede na mudança de avaliação da indenização para desapropriação pelo “valor de mercado”, em relação a atual redação – “prévia e justa” -, uma vez que, na prática, inviabiliza as indenizações e incentiva a especulação imobiliária, estimulando práticas ilegais de expulsão de posseiros e ocupantes das terras, especialmente com menor poder aquisitivo.

**O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS — CNDH**, no uso de suas atribuições previstas na Lei nº 12.986, de 02 de junho de 2014, e tendo em vista especialmente o disposto no artigo 4º, inciso IV, que lhe confere competência para expedir Recomendações a entidades públicas e privadas envolvidas com a proteção dos direitos humanos e, dando cumprimento à deliberação tomada em sua 52ª Reunião Ordinária, realizada nos dias 09 e 10 de outubro de 2019,

**RECOMENDA:**

**AO SENADO FEDERAL:**

A não aprovação da PEC 80/2019.

**LEONARDO PENAFIEL PINHO**

Presidente

Conselho Nacional dos Direitos Humanos



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Penafiel Pinho, Presidente**, em 14/10/2019, às 18:08, conforme o § 1º do art. 6º e art. 10 do Decreto nº 8.539/2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **0949244** e o código CRC **591EA655**.