

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO  
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

**JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM**

**GABRIEL DE JESUS TEDESCO WEDY**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria – CONPEDI**

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente **Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente **Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente **Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente **Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

**Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

**Secretarias:**

**Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

**Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

**Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

**Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch UFSM – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho Unifor – Ceará

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta Fumec – Minas Gerais

**Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro UNOESC – Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: José Sérgio da Silva Cristóvam; Gabriel de Jesus Tedesco Wedy – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-691-8

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



# **XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

## **DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II**

---

### **Apresentação**

O XXVII Congresso Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 14 e 16 de novembro de 2018, na acolhedora Porto Alegre (RS), ofereceu aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevada qualidade, dentre os quais destacamos, sem favor algum, o Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública II”, que reuniu um destacado conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos de ampla pertinência acadêmica e inquestionável relevância prática.

Os artigos apresentados foram marcados pelo invulgar apuro intelectual, que deu ensejo a comunicados científicos e discussões de sensível qualidade, nas mais diversas temáticas do Direito Administrativo, a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões marcadas pelo respeito e a perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. A GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL E A CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UM LIAME NECESSÁRIO PARA A CONSECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS;
2. FUNDAMENTAÇÃO RACIONAL DOS ATOS ADMINISTRATIVOS COMO DEVER CONSTITUCIONAL;
3. O SISTEMA DE RESPONSABILIDADE DA TEORIA DA UNIDADE DE VALOR, DE RONALD DWORKIN, COMO CONCEITO EPISTEMOLÓGICO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA;
4. A RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO NA ABUSIVA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E A POSSIBILIDADE DE REPARAÇÃO DOS DANOS CAUSADOS AO AGENTE PÚBLICO;
5. UMA ANÁLISE INSTITUCIONAL DO PAPEL DEMOCRÁTICO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS BRASILEIRAS;

6. AGÊNCIAS REGULADORAS E UNIDADE ORGÂNICA DA PROCURADORIA DO ESTADO NA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: UMA INTERPRETAÇÃO FEDERALISTA DA CONSTITUIÇÃO E O CASO DO ESTADO DO CEARÁ;

7. ALIENAÇÃO DE BENS MÓVEIS PÚBLICOS NA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO: UM ESTUDO À LUZ DA JURISPRUDÊNCIA;

8. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO – RDC: ANÁLISE DA APLICAÇÃO, TRANSITORIEDADE E PERMANÊNCIA DA LEI 12.462/2011;

9. O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÃO (RDC): DE SUA ESTRUTURA BASILAR AO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE;

10. LIÇÕES PROPEDEÚTICAS PARA O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO DO CONTRATO ADMINISTRATIVO;

11. APLICATIVOS DE INTERMEDIÇÃO DE CONTRATOS PRIVADOS DE TRANSPORTE DE PASSAGEIROS: POR QUE A POLÊMICA CONTINUA?;

12. A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE EDUCACIONAL PRIVADA: AS CONDIÇÕES CONSTITUCIONAIS, A LIVRE INICIATIVA E ALGUMAS INCOMPATIBILIDADES LEGISLATIVAS;

13. CRISE NO CÁRCERE: A UTILIZAÇÃO DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA E A PRIVATIZAÇÃO DO PRESÍDIO;

14. O PARADOXO ENTRE O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL COMO FATOR LIMITADOR DO CARÁTER ABSOLUTO DA PROPRIEDADE PRIVADA PELA INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO;

15. BENS PÚBLICOS NO ATACADO E NO VAREJO: REFLEXÕES CRÍTICAS SOBRE A INCONSTITUCIONALIDADE DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE ESPECÍFICO E DA LEGITIMAÇÃO FUNDIÁRIA SOBRE TERRAS PÚBLICAS NA LEI N. 13.465/17;

16. EVOLUÇÃO LEGISLATIVA E PERSPECTIVAS PARA O FUTURO DA DEFESA DA CONCORRÊNCIA NO BRASIL;

17. DIREITOS FUNDAMENTAIS PROCESSUAIS E A FAZENDA PÚBLICA NO ACESSO À JUSTIÇA.

Como visto, trata-se de um rico conjunto de temáticas, que evidencia a marca da interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões sobre a atividade administrativa e a gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

Estamos profundamente honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Registramos, ainda, os sinceros cumprimentos ao CONPEDI, pela já costumeira qualidade dos encontros nacionais, e agradecemos aos colegas de Porto Alegre (RS) pela hospitaleira acolhida que tivemos na bela e moderna estrutura da UNISINOS - nessa verdadeira maratona de divulgação da pesquisa científica na área do Direito.

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas qualificadas temáticas!

Porto Alegre, novembro de 2018.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – UFSC

Prof. Dr. Gabriel de Jesus Tedesco Wedy – UNISINOS

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

**O PARADOXO ENTRE O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL COMO FATOR  
LIMITADOR DO CARÁTER ABSOLUTO DA PROPRIEDADE PRIVADA PELA  
INTERVENÇÃO DO PODER PÚBLICO**

**THE PARADOX BETWEEN THE PRINCIPLE OF SOCIAL FUNCTION AS A  
LIMITATOR FACTOR OF THE ABSOLUTE CHARACTER OF PRIVATE  
PROPERTY BY THE INTERVENTION OF THE PUBLIC AUTHORITIES**

**Claudine Rodembusch Rocha <sup>1</sup>**  
**Henrique Alexander Grazzi Keske <sup>2</sup>**

**Resumo**

Com a evolução dos tempos, bem como das normatividades, visou-se assegurar aos cidadãos, um mínimo de direitos e garantias individuais e coletivas, sendo que, por vezes, devido à maximização dessa tutela alguns pontos restaram contrapositionados ou em litígio. Hodiernamente, é o que presenciamos quando nos referimos ao direito à propriedade privada, bem como, de sua função social. Assim, através de pesquisa bibliográfica, o presente ensaio, pretende dirimir as eventuais dúvidas que cerceiam o tema sub judice, sendo que, para plena elucidação de sua problemática, faz-se necessária uma abordagem do instrumento da desapropriação.

**Palavras-chave:** Constituição federal, Desapropriação, Função social, Interesses coletivos, Propriedade privada

**Abstract/Resumen/Résumé**

With the evolution of the times, and the new norms, we have tried to assure to the citizens a minimum of rights and guarantees, individual or collective, and due to the maximization of this guardianship, some points remained opposed or in litigation. Nowadays, this is what we witness when we refer to the right to private property, as well as its social function. Thus, through a bibliographical research, the present essay intends to solve any doubts that surround the subject sub judice, being that, to elucidate its problematic, it becomes necessary to approach the instrument of expropriation.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Collective interests, Expropriation, Federal constitution, Private property, Social role

---

<sup>1</sup> Doutora em Direito Público pela Universidade de Burgos/Espanha, Mestre em Direito pela UNISC, Especialista em Direito Pela UNISC e Professora de Direito da Faculdade Estácio do Rio Grande do Sul

<sup>2</sup> Doutor em Filosofia pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Mestre em Filosofia pela Pontifícia Universidade Católica – PUC/RS. Advogado

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Desde a antiguidade, o homem, de acordo com a sua concepção de sociedade, tratou de tutelar seu direito à propriedade. Dos Babilônios - que a fizeram por meio do Código de Hamurábi - até os Gregos e Romanos - que a estabeleceram por suas respectivas compilações - percebe-se a diferente finalidade pela qual foram instituídas. Enquanto aqueles rigorosamente estabeleciam o total direito à propriedade privada, estes presidiam as relações de sociedade gentílica, onde a propriedade era tida como bem comum a todos os cidadãos.

Os contadores de histórias lembram que um dia o Ser e o Ter se encontraram e logo começaram a discutir sobre qual dos dois era o mais importante. "Sem o Ser, não existe o Ter", proclamou o Ser. "E sem o Ter, não subsistirá o Ser", reivindicou o Ter. Depois de longo debate, os dois chegaram à conclusão de que um não incompatibiliza o outro nem sequer o dispensa. Os cientistas do Poder da Mente concluem que o Ser e o Ter são as duas pernas que sustentam harmoniosamente a criatura humana, permitindo-lhe chegar aonde deseja. Sabedoria das sabedorias. (LIMA, 2018, p. 5).

Embora os tempos sejam outros, hodiernamente, verifica-se a mesma temática. De um lado a consciência pública que firma entendimento no sentido de que há de se conceder melhores condições de moradia e habitação a população, e, de outro, a chancela ao direito de propriedade privada. Neste viés, a função social da propriedade resulta abarcada por diversos ramos do direito, mas, predominantemente, vincula-se ao Direito Agrário, através de um conjunto sistemático de normas jurídicas que visam disciplinar as relações do homem com a terra, tendo em vista o progresso social e econômico do rurícola e o enriquecimento da comunidade.

Conseqüentemente, há de se convir que não se pode atribuir um juízo superficial quando se trata do direito a propriedade, eis que, para discutir construtivamente sobre essa referida questão, necessitamos ter em mente uma justiça social. Dessa forma, a resposta ao aparente conflito de interesses e direitos assegurados constitucionalmente parece emanar do princípio da proporcionalidade, cujo qual, parece ser dirimido pelo raciocínio de prevalência do direito público ante a estrita égide do direito privado. A concepção individualista de propriedade, a muito, passou a perder força no cenário jurídico, fomentado pelo entendimento, do qual, inclusive, compartilhamos, ao pontilhar que a função social consiste em uma "*conditio sine qua non*" para a efetivação do direito à propriedade.

O artigo 5º, XXII, da Constituição Federal, trata da garantia do direito de propriedade, porém, logo no inciso XXIII, dispõe que a propriedade deve atender à função social, e em

ambas as situações ressaltam que é preciso observar tanto os direitos quanto os deveres de cada cidadão, a respeito da propriedade, não podendo o proprietário do bem prejudicar a coletividade em seu favor.

## **2 ANÁLISE DA PROPRIEDADE PRIVADA NO BRASIL E DE SUA FUNÇÃO SOCIAL**

A propriedade é um direito real, visto que, quem tem propriedade tem posse, o que propicia ao proprietário poderes inerentes a esta posse. Sendo assim, o proprietário conforme está previsto no artigo 1.228 do Código Civil, de 2002, tem direito de usar, gozar, usufruir e dispor do bem estipulado, podendo reaver o bem de quem quer que desmerecidamente esteja em sua posse. Ou seja, em seu âmbito a palavra propriedade advém de domínio, porém com os avanços que ocorreram ao longo dos anos, observou-se a necessidade em buscar o bem estar coletivo, esquecendo-se da concepção individual que a palavra anteriormente detinha em seu contexto. (TARTUCE, 2014).

A propriedade via-se dividida muito antes de existirem Leis positivadas a respeito. Em meados dos anos 50 a.c, quando Plutarco e Cicero partilharam em Roma as propriedades, iniciou-se o “meu” e o “teu”, deixando-se de tratar da terra como algo comum ao povo. Através desta divisão, iniciou-se a vontade de crescer financeira e economicamente de cada indivíduo e a preocupação em manter o seu patrimônio. (NOGUEIRA, 1980).

O feudalismo iniciou-se a partir do século V, o qual muito tratou do poder que os bens e posses proporcionavam ao Senhor feudal, que emprestava parte de sua terra aos súditos, porém, exigia serviços em troca. O feudalismo sai de cena a partir de 1789, com o início da Revolução Francesa. Os romanos utilizavam as terras para o bem comum de um grupo, normalmente este grupo era familiar, contudo propagava-se a ideia da função social e econômica para a propriedade, extinguindo-se a propriedade coletiva e familiar, para iniciar novos modos de uso e restrições da propriedade.

Com a Constituição de 1934 surge o que depois seria mantido pelas sucessoras de 1937 e 1942, ou seja, a primeira noção de que o direito a propriedade não poderia ser exercido contra o interesse social e coletivo. Porém, é só com a constituição de 1946 que se conquista maior objetividade, forte a leitura dos arts. 141, §16 e 147, nos quais se estabelecia o condicionamento da propriedade ao bem-estar social e a justa distribuição da propriedade como forma de consagrar a igual oportunidade a todos.



Quase vinte anos após a promulgação da constituinte de 1962, surge a Lei n. 4.132, cujo escopo estabelecia a regulamentação da desapropriação por interesse social. Finalmente, com a Emenda Constitucional n. 1, à Constituição Federal de 1967, é que, de fato, se adotou a função social da propriedade.

O nosso Direito Agrário positivo acolheu a noção de função social a partir da Lei 4.504, de 30.11.64 – o Estatuto da Terra, a qual foi a primeira dentre todas as legislações latino-americanas sobre reforma agrária, se não a definir a função social da propriedade, aquela que, ao menos, estabeleceu os seus requisitos essenciais. (ARAÚJO, 1999, p. 63).

Nestes moldes, o Título II, Capítulo I, da atual Constituição Federal, datada de 1988, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, trás no bojo de seu art. 5º os precedentes de que todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Verifica-se a interposição da propriedade como direito fundamental, uma vez que, lhe foi atribuída caráter de inviolabilidade, sendo que, portanto, não se torna possível à modificação nem do direito a propriedade, nem de seu condicionamento a função social, senão com a derrubada da Carta Magna (art. 60, §4, inciso IV da CF/88).

O direito a propriedade deve ser encarado pelo seu valor de destino, mas, para isso, devem-se atentar as questões de distinção da propriedade rural e propriedade privada, uma vez que, aquela se dá pelo trabalho e para o trabalho, enquanto que esta pela satisfação das exigências fundamentais consubstanciadas no plano diretor municipal.

Mais transparentemente pode-se definir a função social sob dois prismas: a priori, tem-se a função social no que se refere à propriedade urbana, a qual se dá quando se atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art.182, §2º, da Constituição Federal de 1988), a posteriori, tem-se a função social a ser cumprida no âmbito da propriedade rural onde, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, necessita-se do 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.

A propriedade rural, mais que a urbana, deve cumprir a sua função social para que, explorada eficientemente, possa contribuir para o bem-estar não apenas de seu titular, mas, por meio de níveis satisfatórios de produtividade e, sobretudo justas relações de trabalho, assegurar a justiça social a toda a comunidade rural. (ARAÚJO, 1999, p. 161).

O direito de propriedade é um direito soberano, pois o proprietário do bem possui direito pleno sobre este, dispondo da propriedade da forma que lhe melhor convier, observando-se apenas o fixado na Lei sobre os direitos coletivos. O proprietário pode usar, gozar e dispor do bem perpetuamente, desde que este direito não lhe seja extinto.

Maria Helena Diniz, em seu livro, trata da função social da propriedade: “A função social da propriedade é imprescindível para que se tenha um mínimo de condições para a convivência social”. (2012, p. 123). Destaca-se que existe a necessidade de alcançar-se o bem comum a qual a propriedade deve dispor. Sendo assim, além da Constituição Federal, o Código Civil no artigo 1.228 e parágrafos, esclarecem a respeito do tema. A função social da propriedade é uma busca constante, portanto seu objetivo maior é que a propriedade seja produtiva, que traga benefícios econômicos e que seu uso deva primordialmente gerar bem comum.

O direito de propriedade é assegurado pela Lei, porém, esta faz uma ressalva a respeito da função social. Assim, trata Giuliano Deboni (2011, p. 116): “Em outras palavras, isso quer dizer que a liberdade individual é satisfeita somente se ao mesmo tempo são levadas em consideração as liberdades sociais”. Não se pode esquecer que o direito à propriedade privada e a função social da propriedade estão previstas não apenas no artigo 5º, incisos XXII e XXIII, mas também, na parte que trata da ordem econômica, como um dos princípios a serem observados no artigo 170 da Constituição Federal de 1988.

Embora seja praticamente impossível precisar o número de Estados Soberanos que, atualmente, reconhecem ou, ainda, virão a reconhecer a existência da função social da propriedade, verifica-se o surgimento de uma política social e humana capaz de cessar os ilimitados direitos à propriedade privada. “Como consequência da evolução social, pode-se observar o crescimento das ideologias social-democratas que têm como característica comum a limitação do direito de propriedade, vinculando-a ao cumprimento de sua função social”. (VARELLA, 1997, p. 216).

Assim, o proprietário que possui apenas por possuir torna-se ilegítimo, tornando a propriedade privada um instituto não mais absoluto, eis que, “a propriedade não pode atender tão-só ao interesse do indivíduo, egoisticamente considerado, mas também ao interesse comum, da coletividade da qual o titular do domínio faz parte integrante”. (ROCHA, 1992, p. 71).

Anteriormente à própria Constituição, foi o Estatuto da Terra - Lei n. 4.504/64 – quem primeiro determinou um conceito de função social da propriedade, o que, posteriormente, veio

a ser reproduzido por nossa Magna Carta não como mera faculdade, mas sim como uma obrigação de todos os proprietários, de forma que, os limites do conteúdo social e econômico transbordam os limites do direito civil tradicional.

Sob a ótica da 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 alguns princípios, dentre os quais se incluem o princípio da propriedade e sua função social (art. 170 da CF/88). Ressalta-se que, durante muitos anos, o homem foi estimulado a visar o crescimento de sua região mesmo que isso importasse em uma usurpação irresponsável de sua propriedade e os recursos naturais de que ela dispunha. Tal intento configura total flagra social, uma vez que as necessidades humanas são infinitas enquanto nossos recursos naturais possuem caráter de finitude. Atualmente, percebe-se a existência da necessidade de limitação do crescimento econômico em compasso a uma instauração de políticas públicas de desenvolvimento sustentável, como forma de garantir o bem-estar social e a pré-existência da espécie humana.

Resta, portanto, assegurado, a todos, o acesso à propriedade da terra, a qual é intrinsecamente condicionada ao bem estar coletivo (*caput*, art. 2º e art. 12 do Estatuto da Terra) e, por isso, tratada como *conditio sine qua non* para efetivação do direito a propriedade e uma política atenedora à sublimação das necessidades sociais e humanas. A aplicação desse instituto visa, antes e acima de tudo, a perfeita ordenação do sistema agrário do País, de acordo com os princípios da justiça social, conciliando a liberdade de iniciativa com a valorização do trabalho humano, forte o art. 103 da supracitada normatividade agrária.

Portanto, a utilização da propriedade, no desenvolvimento de atividade econômica deverá, além de responder à necessidade privada do proprietário, respeitar os interesses da sociedade e harmonizar-se com a preservação dos recursos naturais existentes nesta mesma propriedade. Isto é, o direito à livre iniciativa e ao exercício da atividade econômica é limitada no interesse da coletividade e na utilização racional dos recursos ambientais. (DEBONI, 2011, p. 117-118).

Logicamente, a desapropriação do imóvel improdutivo ou não atenedor de alguma de suas funções sociais não se trata de um mecanismo de fácil aplicação, eis que contra posiciona dois direitos de igual teor. O que define a problemática ora dirimente é a questão do princípio da proporcionalidade, uma vez que aquele que possui apenas por possuir, sem o atendimento ou convertimento de sua posse em favor das necessidades coletivas, demonstra-se negligente e indiferente com o próximo, ainda mais se for levado em consideração o atual contexto de

conflitos agrários, dando margem ao que pode se chamar de “quebra” do direito privado à propriedade.

A mudança de sentido da finalidade da propriedade, busca a efetivação e materialização daqueles ideais garantidos abstratamente, ou seja, direito à dignidade, moradia, habitação entre outros. Inequivocamente, trata-se de uma forma de intervenção adotada pelo Estado para amenizar os impactos negativos que assolam determinadas regiões ao longo do nosso vasto território.

A Lei n. 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, que regulamentou os dispositivos constitucionais relativos à Reforma Agrária, repete em seu art. 9º o texto inserto no art. 186 da Constituição Federal de 1988, e em seus parágrafos define um por um os pontos caracterizadores do cumprimento da função social, de sorte que cabe à doutrina, aprimorar os conceitos e dilatar o campo de atuação de cada um. Esses requisitos consistem no aproveitamento racional e adequado; na utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; na exploração que favorece o bem estar dos proprietários e dos trabalhadores; e, observância das disposições que regulam as relações de trabalho. (TEPEDINO; SCHREIBER, 2002).

O aproveitamento racional e adequado da propriedade é aquele que atinge os graus de utilização da terra e de eficiência na exploração tal como especificados no art. 6º da mesma lei, ou seja, para ter grau de utilização satisfatório a propriedade deverá atingir 80% de eficiência, calculando-se esse índice pela relação percentual entre a área efetivamente utilizada e a área aproveitada total do imóvel. Já para se chegar ao conceito palpável de grau de eficiência na exploração da terra, que verá ser de 100%, o legislador complicou demasiadamente a fórmula, considerando que a lei não se destina aos economistas, nem muito menos aos doutores em ciências contábeis, mas a agricultores, homens de pés no chão, pouco letrados, responsáveis maiores pela fartura de nossas mesas, das mais humildes às das mansões mais sofisticadas.

Quanto à utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente, entende a lei que tal só se verifica quando essa exploração se faz respeitando-se a vocação natural da terra, sem agressões do tipo queimadas, mas promovendo-lhe a correção de solo necessária à manutenção do seu estado vital de modo a manter o potencial produtivo da propriedade, enquanto por preservação do meio ambiente diz o legislador ser a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas. Segundo a lei, deve-se entender por exploração que favoreça o

bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores, aquela que objetiva o atendimento das necessidades básicas dos que trabalham a terra, observa as normas de segurança do trabalho e não provoca conflitos e tensões sociais no imóvel.

Sintetizando, a função social da terra, como filosofia ou norma programática, nada mais é senão o reflexo palpável dos resultados advindos do trabalho do homem sobre a terra. Função social só se atinge, pois, se houver trabalho efetivo, diuturno, contínuo, do proprietário sobre a terra que cultiva. Nesse sentido, o artigo 186 da Constituição Federal de 1988 traçou requisitos objetivos para o atendimento da função social da propriedade rural, determinando *in verbis*:

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”. O mesmo ocorreu com relação à propriedade imobiliária urbana, tendo a Constituição especificado, em seu artigo 182, § 2º, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”. (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005, p. 103-104).

Não é somente nos direitos fundamentais que se encontra positivado a questão da função social da propriedade (artigo 5º da Constituição Federal de 1988), mas como um dos princípios que norteiam a ordem econômica (artigo 170, III, da Constituição Federal de 1988) e ainda como uma forma de política urbana (artigo 182, §2º, da Constituição Federal de 1988). Neste sentido, percebe-se a importância do tema, pois este é um direito fundamental e um princípio. Tanto o direito a propriedade, como a necessidade da propriedade cumprir à função social, se encontram positivadas na parte dos direitos fundamentais da Constituição vigente, sendo assim, ambas devem ser respeitadas. (HUMBERT, 2009).

Ao longo dos anos o Direito busca atender um equilíbrio social, porém, com as mudanças sociais, também modificam-se as necessidades. Por este motivo, existe uma certa dificuldade em alcançar-se um bem estar comum, uma propriedade que gere em sua totalidade a função social. Desta forma, Luís Edson Fachin relata como ideia de função social: “A expressão função social, corresponde a limitações, em sentido largo, impostas ao conteúdo do direito de propriedade”. (FACHIN, 1988, p. 19). Ainda a respeito este mesmo autor traz: “A função social relaciona-se como uso da propriedade, alterando por conseguinte, alguns aspectos pertinentes a essa relação externa que é o seu exercício”. (FACHIN, 1988, p. 21). Neste sentido, a função social da propriedade está totalmente interligada com a forma que se dá seu uso.

A inovação do constituinte de 1988 não foi um mero acolhimento das tendências mundiais. Embora a melhor doutrina já reconhecesse, por toda parte, a função social da propriedade, não eram poucos os ataques que a noção sofria, fossem oriundos das camadas sociais mais conservadoras, receosas de perderem os poderes absolutos que detinham sobre seus bens, fosse por parte dos setores de esquerda, que, em geral, consideravam a função social como uma fórmula abstrata de legitimação da propriedade capitalista, incapaz de alterar seu aspecto estrutural. (GOMES, 2001).

O pioneirismo do constituinte brasileiro, fixando critérios objetivos mínimos de realização da função social, evitou este risco, assegurando a efetividade da fórmula como meio de controle do exercício da situação subjetiva de propriedade, em um modelo que, embora bem sucedido, deixou de ser observado na legislação infra-constitucional mais recente. É, hoje, ampla a invocação jurisprudencial da função social da propriedade, quer pelos tribunais estaduais, quer pelos tribunais superiores, e sua aplicação já há muito supera as hipóteses clássicas suscitadas pela doutrina civilista tradicional. A noção encontra-se de tal forma consolidada na experiência brasileira dos últimos anos, que não há dúvidas de que a garantia da propriedade não pode ser vista mais à parte de sua conformação aos interesses sociais. Em outras palavras: não há, no texto constitucional brasileiro, garantia à propriedade, mas tão-somente garantia à propriedade que cumpre a sua função social. (TEPEDINO; SCHREIBER, 2005).

À propriedade que cumpre sua função social, o ordenamento jurídico atribui ampla proteção. Em nível constitucional, tutela-se, por exemplo, a inviolabilidade do domicílio e limita-se a possibilidade de desapropriação, procurando-se assegurar a justa indenização.

### **3 A UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO DA DESAPROPRIAÇÃO QUANDO DO NÃO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

A desapropriação é com certeza uma das formas mais ríspidas que o Estado tem de coagir alguém, pois com a expropriação o bem passa a ser propriedade do Estado e não mais do antigo proprietário. Dessa forma, o antigo proprietário acaba perdendo todos os direitos referentes a essa propriedade. A partir desse momento, quem possui os direitos e posse dessa propriedade é o Estado.

A maioria dos países faz uso da desapropriação da mesma forma que esta ocorre no Brasil: aqui ela é realizada para suprir uma necessidade coletiva, o Estado paga uma justa e

prévia indenização antes de ocorrer de fato à desapropriação, visto que este procedimento é uma característica dos países que tem em sua origem o direito romano.

A propriedade tem em seu bojo o princípio da função social, haja vista que existe uma preocupação com o bem estar coletivo que é superior ao interesse e bem social pessoal. Sendo assim, a propriedade é concedida para suprir alguma necessidade pública. Para que ocorra o desenvolvimento do país, são implementadas Leis e discutidas questões as quais visam o bem-estar social, por este motivo, a desapropriação tem como prioridade a função social.

Para propiciar esse bem-estar social Poder Público pode intervir na propriedade privada e nas atividades econômicas das empresas, nos limites da competência constitucional atribuída a cada uma das entidades estatais, através de normas legais e atos administrativos adequados aos objetivos da intervenção. O que se exige é que essa intervenção se contenha nos lindes constitucionais e legais que amparam o interesse público e garantem os direitos individuais. (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 687).

Desapropriação é o meio pelo qual o Poder Público entra com uma ação para despojar o dono do bem, sendo paga uma indenização. Contudo, essa só é possível se justificada em interesse público, sendo assim, se percebe que é algo imposto ao proprietário da propriedade. No Brasil, encontra-se positivado que a expropriação deve ser fundada em necessidade pública, utilidade pública ou interesse social. Assim, qualquer das justificativas deve ser comprovada e antes do Poder Público ter a propriedade à sua disposição, deve ser paga uma indenização ao proprietário do bem em questão, ao menos que seja uma das exceções previstas no artigo 243, da Constituição Federal.

Historicamente a desapropriação ocorria de forma diversa a que ocorre nos dias atuais, pois as terras eram utilizadas para construir coisas que beneficiassem o interesse público e até mesmo para homenagear pessoas mortas importantes da época. No regime político antigo, o governante não era escolhido pelo povo, e, sim, pelo poder que este detinha. O governante então, simplesmente despojava o dono do bem, sendo dever do povo obedecer. Em algumas situações quando as obras eram públicas, o Imperador ressarcia o súdito com algum privilégio, mas na maioria das vezes este apenas era expulso da terra e o governante usurpava-se da propriedade. (SALLES, 2009).

Na Idade Média, as propriedades dos súditos eram tomadas pelos Senhores Feudais e, por este motivo, existia uma instabilidade sobre a propriedade, pois a qualquer momento essa poderia ser tomada sem nenhuma indenização, nem privilégio. Nessa etapa, o povo começa a se rebelar e querer justiça, surgindo então, a Revolução Francesa e a partir de então, a

sociedade une-se para a formação da Declaração dos Direitos do Homem. (CARVALHO, 2014).

No Brasil-Colônia, século XVI, a Lei utilizada era a das Filipinas, de Portugal, que já dispunha em um dos seus livros, sobre a desapropriação. Porém, essa se dava de forma simples e sem indenização. O Decreto do dia 21 de maio de 1821, mencionava, que a desapropriação deveria ser indenizada e essa seria possível apenas nos casos em que o proprietário concordasse em ser expropriado. Foi criada em 1824, a Lei nº 422, que firmou as possibilidades de desapropriar por interesse público, dispondo em seu texto sobre todas as formas possíveis de expropriação. (DI PIETRO, 2013).

Considerando estes avanços nos textos jurídicos, surgiu a Lei 09.09.1826, que fez distinção em seu artigo 1º e 2º entre a expropriação por necessidade e a por utilidade pública, sendo que a necessidade deveria ser declarada pelo Judiciário e a utilidade pelo Procurador da Fazenda Pública. Com este advento, criou-se a Lei de doze de agosto de 1834, a qual trouxe consigo a possibilidade das cidades tratarem de expropriação por necessidade municipal. Em 1836, editou-se a Lei nº 57, que esclarece que a competência é do Presidente e da Câmara Municipal para expropriar por necessidade municipal. Também dispôs que não teria a necessidade de realizar-se o processo de desapropriação, de forma que não precisaria ocorrer de modo formal no Judiciário. (SALLES, 2009).

A Lei nº 57, descreveu também a possibilidade de ocorrer a expropriação para realizar obras que beneficiassem a coletividade, um exemplo seria a desapropriação para a realização de novas ruas, neste caso não haveria indenização, pois os donos se valeriam dos benefícios da obra. Em 1855 o Decreto nº 816, surgia através das evoluções que estavam ocorrendo na construção das estradas de ferro, sendo possível através deste Decreto, desapropriar prédios e terrenos para a realização das obras. Este mencionava que os proprietários deveriam ser indenizados, o que foi promulgado em 20 de outubro de 1855, através do Decreto nº 1.664. (SALLES, 2009).

Em 1890 na Capital Federal foi inserido no diploma do Decreto nº 602, a maneira como seriam realizadas as desapropriações por utilidade municipal. Na Constituição 1891, tratou-se do direito integral a propriedade, sendo possível expropriar se houvesse antecipadamente pagamento de indenização, caso a desapropriação fosse por utilidade pública ou por necessidade pública. A partir de 1903, criou-se o Decreto nº 1.021, que enfatizou em seu texto a competência para expropriar e fazer obras para melhorias (União e do Distrito Federal). Então, em nove de setembro de 1903, o Decreto nº 4.956, combinou todos os Decretos que existiam para tornar-se um texto jurídico mais completo, esclarecendo sobre desapropriação,



quando esta ocorreria por necessidade pública e a possibilidade de existir por utilidade pública. Em 1916, a Lei nº 3.071, versou sobre desapropriação como uma das formas de privar alguém da propriedade imóvel. (TEPEDINO, 2001).

No ano de 1934 foi retirada a plenitude da propriedade do texto Constitucional, pois o que prevaleceria era o interesse comum e não o individual, positivando que a propriedade não deveria ir contra a coletividade e sim a favor, trazendo em seu texto, a questão do Estado utilizar as terras em caso de guerra. Também positivou tal Constituição, a necessidade da indenização ser realizada de forma justa, auxiliando na formação do texto do Decreto, que está vigente até os dias de hoje. Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. (DI PIETRO, 2013).

A Constituição de 1946 aprovou aspectos relevantes sobre expropriação, como a possibilidade de a mesma ocorrer pelo interesse social e a indenização ser realizada em dinheiro. Outros Decretos sobre desapropriação foram promulgados, porém, estes, tratando de assuntos específicos. Com o passar do tempo promulga-se a Constituição de 1988, a qual vigora até os dias de hoje, relatando sobre desapropriação em seu artigo 5º, inciso XXIV, destaca-se nesta Constituição o artigo 22, II, que estabelece como sendo competência exclusiva da União para legislar a respeito. A partir do artigo 182 e seguintes trabalha-se a política urbana, os meios de expropriação, as formas de pagamentos da indenização, tratando-se de imóveis rurais e urbanos.

A indenização, em casos de desapropriação, pode ser realizada de duas maneiras, a prevista no artigo 5º, XXIV, e também neste mesmo sentido está expresso no artigo 182, §3º, ambos da Constituição Federal, tais artigos tratam da justa e prévia indenização em dinheiro. A outra forma de indenização é a prevista no artigo 182, §4º, III, da Constituição Federal, que prevê o pagamento em títulos especiais da dívida pública. A política pública baseia-se para expropriar no supremo interesse coletivo, o qual pesa mais que o individual. Alguns artigos na Constituição tratam do assunto, como também Decretos, sendo estes positivados no texto jurídico, para que se possa ampliar os direitos e deveres e esclarecê-los da melhor forma possível a cada cidadão. (MELLO, 2014).

Nos casos em que a desapropriação ocorrer por motivo que o proprietário não está utilizando a propriedade imóvel de maneira a cumprir a função social, apenas o Município tem competência para realizar a expropriação, conforme previsto no Estatuto da Cidade, Lei nº10.257 de dez de julho de 2001, positivado no artigo 8º. Existe, no entanto, na Lei, uma exceção no qual não cabe indenização na desapropriação, descrita no artigo 243 da

Constituição Federal, quando o proprietário tem plantações psicotrópicas, ou seja, plantações ilegais, ou quando for realizado algum trabalho escravo no local da propriedade.

Após explanar sobre todos estes acontecimentos históricos das Leis e da Constituição referente a desapropriação, percebe-se a importância que este assunto denota no âmbito jurídico nacional e não teria como seguir sem apresentar tal conceituação de desapropriação:

Desapropriação ou expropriação é a transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de entidade de grau inferior para a superior) para o Poder Público ou seus delegados, por utilidade ou necessidade pública ou, ainda, por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro (CF, Art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais de pagamento em títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, no caso de área urbana não edificada, subtilizada ou não utilizada (CF, Art. 182, § 4º, III), e de pagamento em títulos da dívida agrária, no caso de Reforma Agrária, por interesse social (CF, Art. 184). (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 689-690).

A desapropriação é um procedimento administrativo e para que esta seja realizada de forma lícita, deve seguir o previsto no texto legal, observando todos os requisitos e procedimentos que devem ser adotados. Tanto o Estado, como o proprietário, deve seguir o disposto na Lei. Algumas vezes são realizadas as expropriações apenas pelo procedimento administrativo e existem momentos em que se fará necessário à fase judicial. Primeiramente o Poder Público procura o proprietário do bem, para alegar seu interesse e informar que este será desapropriado, seguindo a ordem de providências necessárias, para que seja feita a transferência da propriedade. Se o proprietário estiver em comum acordo, fica encerrado o procedimento nesta fase, pois é realizado um acordo. Porém, se o proprietário não estiver de acordo, o Estado irá propor ação judicial, para que a propriedade seja transferida. (CARVALHO FILHO, 2014).

Existem alguns pressupostos que devem ser seguidos no andamento da desapropriação, entre eles estão a identificação do bem e toda a sua descrição, como também, dados pertinentes ao proprietário. São contratados peritos, que estudam e passam a avaliação do bem, a qual será realizada a prévia expropriação. Se a desapropriação for realizada de forma amigável, esta cessa com o acordo e pagamento. Porém, nos casos que a forma for judicial, é realizado um depósito, se existir recurso orçamentário, e este valor fica indisponível, até que ocorra a expropriação de fato. O sujeito passivo é o proprietário do bem que será desapropriado, os sujeitos ativos são todos aqueles previstos na Lei que tem o poder de promover a desapropriação, são sempre pessoas políticas. (ARAÚJO, 2010).

A expropriação para ser válida deve ter uma declaração de expropriação por utilidade pública, esta declaração pode ser realizada pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo,

previsto no Decreto-Lei nº3.365/41. Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 896) em sua obra declara que: “Declaração de utilidade pública é o ato através do qual o Poder Público manifesta sua intenção de adquirir compulsoriamente um bem determinado e o submete ao jugo de sua força expropriatória”. Da mesma forma, nesta declaração devem constar os pressupostos acima trabalhados e o fundamento legal da desapropriação.

O prazo para ocorrer à desapropriação sem prescrever é de cinco anos, este inicia a contar com a publicidade da declaração da expropriação. Deste modo, este é o tempo previsto quando realizado acordo, ou seja, expropriação de forma amigável. Passados os cinco anos, mesmo tendo ocorrido acordo entre as partes, se ainda não houve formalmente a desapropriação, este processo irá decair, ou seja, não será possível realizar a expropriação neste processo. Nos casos de desapropriação por interesse social, ou Reforma Agrária, devem ser realizadas todas as formalidades de forma ágil, pois o prazo de prescrição diminui para dois anos. (ARAÚJO, 2010).

Dependendo do tipo de desapropriação é que se sabe qual o procedimento correto que deve ser adotado, visto que tanto as regras administrativas como as judiciais são diferentes dependendo se for expropriação por necessidade pública ou por interesse social. Neste sentido, quando tratamos de necessidade utiliza-se o Decreto nº 3.365/41 e quando a questão discutir o interesse social deve-se utilizar o Decreto nº 4.132/62.

Existem algumas diferenças entre desapropriação por utilidade pública e expropriação por interesse social, diferencia-se cada uma, pela forma que esta ocorre no âmbito jurídico. O prazo prescricional é diferente, como já citado, sendo de cinco anos nos casos de expropriação por necessidade ou utilidade pública e de dois anos quando for por interesse social. Há discussões sobre de quem é a competência para desapropriar nos casos de interesse social, se esta é apenas competência da União ou não. A Lei nº 4.132 não discute sobre o assunto, sendo assim, prevalece o disposto no Decreto-Lei nº 3.365 que prevê que a competência é da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, porém existe jurisprudência embasada, que a competência seria apenas da União. (HARADA, 2014).

De extrema importância citar o artigo 5º da Constituição Federal:

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;

XXIV - a Lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição; (BRASIL, 2018).

O artigo 170, III, da atual Constituição vigente, dispõe que para ter uma vida digna, conforme prevê a justiça social deve-se observar o Princípio da função social da propriedade. Estes dois artigos (art. 5º e 170 CF) trabalham um assunto de extrema importância, que é a propriedade e a necessidade desta atender a função social, pois este é um dos pressupostos, para que não haja desapropriação, ou seja, a propriedade deve atender o desenvolvimento social e a justiça social. A Constituição ao positivar a função social da propriedade, está querendo trazer um novo ponto de vista ao direito de propriedade, neste sentido, não apenas como um direito individual e absoluto e, sim, um princípio que visa o desenvolvimento e o alcance da justiça social.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Constituição Federal de 1988 assegura, em seu artigo 5º, inciso XXII, o direito à propriedade. Apressou-se, todavia, o constituinte em determinar, no inciso XXIII, do mesmo artigo, que “a propriedade atenderá a sua função social.” E mostrou-se igualmente diligente ao tratar dos princípios da ordem econômica, referindo-se, no inciso II do artigo 170, à propriedade privada, e, no inciso imediatamente seguinte, à “função social da propriedade”. A postura, refletida nestes dispositivos e em outras passagens do texto constitucional, conduz inevitavelmente à conclusão de que, no direito brasileiro, a garantia da propriedade não pode ser compreendida sem atenção à sua função social.

Sendo assim, o uso e o gozo da propriedade estão diretamente vinculados à função social que a Constituição Federal de 1988 devota à propriedade. Já não se tem um direito individual de propriedade, mas um direito socialmente coletivo. Enquanto o uso desse direito não serve aos interesses da coletividade, promovendo-lhe o bem estar e concorrendo para o progresso econômico e social de seu titular, a propriedade já não pode mais permanecer nas mãos de quem a não trabalha, impondo-se a desapropriação por interesse social a fim de que, redistribuída, possa alcançar, pelo trabalho, a função social a que está fadada.

O direito à propriedade é essencial à preservação da dignidade humana e do acesso material aos bens da educação, cultura, segurança, moradia entre outros. Nesse caso, configura-se um direito fundamental à propriedade, consagrado no art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988. A Constituição Federal preserva assim, o acesso do indivíduo à

propriedade, como instrumento de manutenção de sua sobrevivência mínima. E, ao mesmo tempo, reconhece a garantia institucional da propriedade.

Cabe ao princípio da função social, enfim, dar a estabilidade necessária à propriedade, tutelando sua integridade jurídica e procurando tornar sua existência sensível ao impacto social do exercício dos poderes concedidos ao titular do domínio. A função social da propriedade informa, direciona, instrui e determina o modo de concreção jurídica de todo e qualquer princípio e regra jurídica, constitucional ou infraconstitucional, relacionada à instituição jurídica da propriedade. Assim, o proprietário tem livre escolha de cumprir ou não a função social, porém, nos casos em que este não a cumpre, pode o Ente Público expropriar o proprietário e destinar o bem a uma obra ou serviço que proporcione um bem à coletividade, fazendo assim, com que esta cumpra a sua função social. Desta forma, percebe-se que o direito de propriedade previsto no artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, inciso XXII, dá direitos ao proprietário, todavia, este deverá observar, com a devida cautela, o disposto no mesmo artigo no inciso XXIII, sendo que seu direito está interligado com o dever desta propriedade em cumprir a função social, caso contrário, ocorrerá a desapropriação.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

ARAÚJO, Telga de. A propriedade e sua função social. In: LARANJEIRA, Raymundo (coord.). **Direito agrário brasileiro**. São Paulo: LTr, 1999.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao)>. Acesso em: 17 jun. 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DEBONI, Giuliano. **Propriedade privada: do caráter absoluto à função social e ambiental - sistemas jurídicos italiano e brasileiro**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Direito das coisas**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2012, v. 4.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FACHIN, Luiz Edson. **A Função social da posse e a propriedade contemporânea: uma perspectiva da usucapião imobiliária rural**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

HARADA, Kiyoshi. **Desapropriação**: doutrina e prática. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

HUMBERT, Georges Louis Hage. **Direito urbanístico e função socioambiental da propriedade urbana**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LIMA, Máriton Silva. Direito de propriedade. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 11, n. 1278, 31 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9342>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

NOGUEIRA, Antônio Pádua Ferraz. **Desapropriação e urbanismo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

ROCHA, Olavo Acyr de Lima. **A desapropriação no direito agrário**. São Paulo: Atlas, 1992.

SALLES, José Carlos Morais. **A desapropriação**: à luz da doutrina e da jurisprudência. 6. ed. São Paulo: Revista dos tribunais, 2009.

TARTUCE, Flávio. Direito Civil: **Direito das coisas**. 6. ed. São Paulo: Método, 2014, v. 4.

TEPEDINO, Gustavo. **Problemas do Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

TEPEDINO, Gustavo; SCHREIBER, Anderson. O papel do poder judiciário na efetivação da função social da propriedade. In: STROZAKE, Juvelino José (Org.). **Questões agrárias**: julgados comentados e pareceres. São Paulo: Método, 2002.

\_\_\_\_\_. A garantia da propriedade no Direito Brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**, ano VI, n. 6, jun. 2005.

VARELLA, Marcelo Dias. **Introdução ao direito à reforma agrária**: o direito face aos novos conflitos sociais. São Paulo: Leme/Direito, 1997.