

1 INTRODUÇÃO

As normas constitucionais são consideradas como normas de direito fundamental, se inscritas na seção assim intitulada pela Carta Constitucional de 1988, bem como, quando forem garantidoras de direitos individuais ou refletirem normas de direitos fundamentais atribuídas, advindas de precedentes jurisprudenciais apoiados em normas “diretas” de direitos fundamentais.

Como tal, o direito de propriedade é um direito fundamental do indivíduo que deve ser resguardado pelo Estado e é somente a partir da Constituição e de suas normas, que as soluções que afetam o direito de propriedade se tornam equacionáveis e os critérios indicam, nas hipóteses possíveis, as possibilidades administrativas reais e legais de intervenção expropriatória.

A análise da abordagem da Desapropriação pelas Constituições Nacionais é o objeto do presente trabalho, que aborda a temática trazendo o escopo de delinear cronologicamente a abrangência legal do instituto nas Cartas Constitucionais dos idos do Império até a promulgação da Constituição Federal de 1988, para demonstrar sua evolução histórica.

Para atingir o fim acima delineado, incursiona-se, primeiramente, pela conceituação do direito de propriedade e sua abordagem histórica para, em pós demonstrar em que ocasião se dá a perda deste direito.

Nesta linha de raciocínio, apresenta-se em seguida a concepção da Desapropriação e a contextualização histórica do instituto, com o fito de demonstrar as suas origens e razões de existir.

Reservando-se, no capítulo seguinte, ao tema central do presente trabalho, para situar no âmbito do ordenamento jurídico nacional a presença do Instituto e delinear cronologicamente sua abordagem e evolução nas Cartas Constitucionais pátrias.

O tema a ser desenvolvido ao longo do trabalho possui inequívoca relevância, aferível no efetivo interesse que desperta no campo doutrinário e jurisprudencial e por afetar diretamente interesses de feições individuais e coletivas que norteiam todo o ordenamento jurídico vigente.

No que concerne à metodologia, a presente pesquisa parte do pressuposto que a unicidade metodológica não é apta a alcançar o desenvolvimento científico vivenciado atualmente. Assim, utilizar-se-á, o método cartesiano defendido por René Descartes, partindo das ideias mais gerais para, gradativamente, efetuar uma análise dos objetos mais específicos.

Em tempo, far-se-á a utilização como método de abordagem qualitativa, segundo o qual, o pesquisador procura-se entender acerca do fenômeno que é observado.

Em breves linhas, sob a ótica do método qualitativo, o pesquisador analisa os dados inserido num cenário natural, a fim de interpretar o seu significado, explorando suas ideias e preocupações sobre o tema, e por fim, alcançando uma conclusão.

Destarte, para a materialização da presente pesquisa, buscou-se a utilização de fontes de pesquisa bibliográficas e documentais, decorrente do cunho hegemonicamente doutrinário das premissas acerca do panorama de estudo proposto, recorrendo-se às doutrinas nacionais e estrangeiras para tratar dos aspectos constitucionais e de direitos fundamentais ao direito fundamental de propriedade.

2 O DIREITO DE PROPRIEDADE

Em que pese o objeto do presente trabalho seja o instituto da desapropriação nas constituições nacionais ao longo da história, faz-se necessário apresentar lições introdutórias acerca do direito de propriedade, posto que é a perda deste direito o objeto da desapropriação.

Como ensina José Carlos de Moraes Salles (1980, p.21), durante a idade média, apesar de ser considerada como legítima, a propriedade não reflete um direito absoluto como estabelecido pelos romanos.

Foi o liberalismo político e econômico emergente da Revolução Francesa consagrou o direito de propriedade e, pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, estabeleceu-se que ninguém poderia ser privado de sua propriedade, haja vista que essa é considerada um direito inviolável e sagrado (MOREIRA, 1988, p. 55).

Lothar Michael e Martin Morlok (2016, p.320 e 321) entendem a propriedade como uma liberdade do indivíduo que o torna independente e livre para o exercício de outros de direitos de liberdade e, como tal, seu valor econômico pode ser garantidor da subsistência pessoal do indivíduo, de sorte que deve haver proteção social da propriedade.

“Propriedade”, para o autor, é conjunto de todos os direitos de valor patrimonial e de direito privado que abrangem não apenas as pretensões absolutas e reais, como também às relativas à sua livre utilização. (MICHAEL; MORLOK, 2016, p. 325)

Como bem assevera Bodo Pieroth e Bernard Schilink (2019, p. 437), a garantia do direito de propriedade tem o condão de resguardar ao titular desse direito fundamental um espaço de liberdade que lhe possibilite “uma organização autorresponsável da sua vida”.

Nesse mesmo sentido, Ana Prata (2017, p. 135) apresenta um estudo da tutela da autonomia privada como tutela da propriedade, esclarecendo que um dos aspectos atinentes ao direito de propriedade são as faculdades integradas a este, como o gozo e a disposição.

Conquanto a própria constituição prescindida de uma definição específica do direito e conceito de propriedade, diz-se que o legislador é obrigado a criar “um quadro para posições de propriedade e a manter essas funcionais”, bem como, submete-se necessariamente à proporcionalidade nas hipóteses em que se faça necessário conformar ou limitar os direitos de propriedade. (MICHAEL; MORLOK, 2016, p. 323)

Maria Sylvia Zanella de Pietro (2012, p. 130) explica que a propriedade, enquanto mais amplo direito real que abrange a garantia do uso, gozo e disposição da coisa, de forma absoluta, evoluiu da concepção individual para concepção social a partir da Revolução Francesa que consagrou no código napoleônico a propriedade como o “direito de gozar e de dispor das coisas de modo absoluto, contanto que isso não se torne proibido pelas leis ou pelos regulamentos”.

2.1 A PERDA DA PROPRIEDADE

Ainda que, pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, tenha se estabelecido que ninguém poderia ser privado de sua propriedade, excetuou-se os casos em que a necessidade pública legalmente comprovada exigir a intervenção na propriedade de particular, condicionada à justa e prévia indenização (MOREIRA, 1998, p. 55).

Para Manoel de Oliveira Franco Sobrinho (1989, p. 3), a propriedade é condição natural do homem e sua perda só se convence quando provado um interesse maior, quando essa se submete à vontade social ou coletiva e enfraquece-se subjetivamente.

Enquanto direito fundamental, a garantia de existência da propriedade deve ser protegida de ingerências do Estado também no que tange sua utilização, de forma que ao proprietário deverá ser garantido não apenas a manutenção de sua propriedade, mas também o uso, fruição e disposição desta.

Contudo, a propriedade perde essa proteção quando utilizada para ações que são proibidas e somente quando se vislumbra a função social nas ações que permeiam a propriedade é que se aplicam as proteções contra as ingerências (PIEROTH; SCHLINK, 2019, p. 445).

Aludidas restrições tem o fito de impor limitação à atuação dos proprietários para garantir o exercício do direito de toda a coletividade, o que nos remete às lições iniciais de Ana Prata acerca da intervenção do Estado na autonomia privada como sucedâneo de uma pressão

de certas necessidades e sua satisfação, função que se incumbe por lei e, prioritariamente, pela Constituição (PRATA, 2017, p. 39).

O que se pode observar é que, em que pese o direito de propriedade seja individual, não se pode permitir que seja exercido ilimitadamente, ferindo direitos alheios que coexistam ou sufocando o interesse público maior, cuja tutela cabe ao Poder Público (PRATA, 2017, 132).

Isso porque, com objeto de concretizar a paz social, o interesse público ou a necessidade pública, a propriedade individual pode assumir característica de bem comum, “exigindo aproveitamento capaz de resguardar programas sociais de caráter impessoal”, sob influência da economia, da política econômica e do direito aplicado ao caso. (FRANCO SOBRUNHO, 1989, p. 4)

A perda da propriedade, em verdade, é um problema político e jurídico controvertido na ordem social histórica, porquanto, desde a antiguidade até os dias hodiernos, se discute os limites da intervenção estatal em prol das necessidades coletivas.

Ao mesmo tempo em que existem regras que protegem a propriedade, há as que admitem sua perda ou transformação, nas quais incumbe ao intérprete da lei “investigar a motivação, conhecer o interesse público, saber da aplicabilidade constitucional, examinar o ato declaratório nas exatas projeções jurídicas”. (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 5)

O direito à propriedade, apesar de importante garantia fundamental individual, é relativizado, vez que se condiciona sua efetividade ao cumprimento da sua função social em prol da comunidade, na medida em que o Estado Social, para proporcionar o bem-estar social, pode intervir na propriedade privada (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 732).

Aludida intervenção ocorre em razão da supremacia do interesse público sobre o privado, princípio que exalta a superioridade do interesse da coletividade sobre o interesse particular.

Destaca-se, porém, que a Administração Pública, não pode se valer da supremacia do interesse público para agir de forma a suprimir o direito individual do cidadão, tomando para si terra de propriedade de um particular, sem o devido procedimento expropriatório.

3 O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO

O instituto da desapropriação é, portanto, o meio através do qual o Poder Público toma para si, mediante indenização, a propriedade do particular, fundado no interesse público. Situação que reflete sacrifício ao patrimônio do expropriado em prol da coletividade (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 858).

Segundo Franco Sobrinho (1989, p. 2019), o instituto da desapropriação “é processo orgânico permanente de ajustes jurídicos públicos e não um conceito fechado, dogmático, intocável, que não admita sujeição a novas realidades cogentes ou novas motivações fáticas.

Para atender ao interesse e desenvolvimento social, econômico e administrativo, as finalidades da desapropriação se ampliam e determinam novas formas expropriatórias também submissas à Constituição e leis que rejam o instituto.

Ainda que legislações infraconstitucionais apresentem normas reguladoras de “porquê e como” é possível intervir na propriedade “para transformá-la em bens de uso público”, tirar a propriedade do particular é medida excepcional atribuída na Lei Maior.

Sendo assim, a desapropriação é instituto jurídico de ordem constitucional, “com caráter próprio de ação excepcional e conforme pressupostos finalísticos” (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 253).

3.1 BREVE RELATO HISTÓRICO

A doutrina indica divergência acerca da origem histórica do instituto da desapropriação.

Segundo as lições de José Carlos Moraes Salles (1980, p. 5), em que pese haja vertente doutrinária no sentido de que os romanos desconheciam a desapropriação e, ainda, vertente que conceba a divisão do Império Romano como marco temporal que levou os romanos à vivenciarem a desapropriação, há também parte da doutrina que alega terem os romanos vivenciado o instituto tal como nas leis modernas.

Para o autor, porém, os romanos não conheceram do instituto como hoje se apresenta, mas de fato “sentiram o fenômeno da desapropriação” pois, notoriamente, levaram a efeito a execução de numerosas e gigantescas obras que decerto deflagraram conflitos entre o interesse público e a propriedade privada do particular. entenda que o império romano vivenciou aludido instituto, considera-se que sua concepção não se deu da forma como atualmente conhecemos, posto que, àquele tempo, muito se fez em virtude da soberania e por atos discricionários que submetiam os indivíduos à vontade do poder estatal. (SALLES, 1980, p. 5)

Ao tratar sobre o tema, J. Oliveira e Cruz assevera que “o direito de propriedade, entre os romanos, nunca foi um direito absoluto e sagrado”, por isso, “a desapropriação, embora sem apresentar todos os caracteres que lhe são próprios hoje em dia, era o meio empregado para exigir dos proprietários as áreas de terrenos necessárias aos reclamos do interesse geral”.

Apesar disso, citando Pontes de Miranda, Salles (1980, p. 6) esclarece que “a tomada dos bens dos súditos, que os dirigentes romanos concebiam, não era desapropriação em sentido técnico”, mas os romanos tinham sim consciência do instituto.

Já na idade média, no feudalismo, os bens dos vassallos eram submetidos à livre disposição dos senhores feudais, de sorte que não havia garantia da propriedade.

Bem assim, na Renascença e nos Tempos Modernos, não se vislumbrou mudanças significativas, restando ainda presentes os conceitos despóticos através dos quais os detentores do poder dispunham dos bens particulares em face do seu livre-arbítrio ou qualquer interesse público (SALLES, 1980, p. 7).

Foi somente com a Revolução Francesa e a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, que se consagrou a desapropriação tal como hoje conhecemos, considerando-se, portanto, sua matriz.

4 O INSTITUTO DA DESAPROPRIAÇÃO NAS CONSTITUÇÕES BRASILEIRAS, DO IMPÉRIO À PROMULGAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

Yára Muller Leite explica que, no cenário brasileiro, a desapropriação teve sua origem “no confisco de terras puro e simples, com posterior e duvidosa indenização” (LEITE, 1967, p. 8).

A primeira regulação da desapropriação no Brasil se deu pelo Decreto de 21 de maio de 1821, no qual foram transcritos princípios consagrados pela Revolução Francesa (SALLES, 1980, p. 8).

Para Franco Sobrinho (1989, p. 245), em seu desenvolvimento histórico, o instituto da desapropriação não se afeioou às conveniências econômicas do espírito humano e, no ordenamento jurídico brasileiro, em comparação à jurisprudência estrangeira, nada se apresenta de original desde a Constituição de 1824 até os dias atuais.

Segundo o autor, o que há hoje em desapropriação sempre existiu e, por único ponto de mudança, tem-se a ampliação do quadro das finalidades que norteiam a motivação expropriatória em face do desenvolvimento social ou econômico (FRANCO SOBRONHO, 1989, p. 246).

Ainda assim, o presente trabalho se dedica a demonstrar sua abrangência pelo ordenamento jurídico brasileiro através de uma apresentação cronológica das legislações que o determinam desde os tempos do império.

4.1 A DESAPROPRIAÇÃO NA CARTA DE 1824

Na também denominada de “Constituição do Império”, dispunha-se sobre a inviolabilidade dos direitos civis e políticos, inclusive da propriedade, determinando, porém, que a Lei marcaria casos em que teria lugar a exceção à esta inviolabilidade (LEITE, 1967, p. 9).

Em seu artigo 179, 22, assim determinava a Carta Constitucional de 1824:

22) É garantido o direito de propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem público, legalmente verificado, exigir o uso e emprego da propriedade do cidadão, será ele previamente indenizado do valor dela. A lei marcará os casos em que terá lugar esta única exceção e dará as regras para se determinar a indenização.

Para Salles (1980, p. 9), o Estatuto Básico do Império já previa a desapropriação “se o bem público legalmente verificado, exigisse o uso e emprego da propriedade do cidadão”, todavia, “não se fazia menção, ainda, aos pressupostos clássicos da expropriação: a necessidade ou utilidade pública.”, tendo sido somente após 1826, com advento da Lei de 09 de setembro de 1826, que se preceituou a necessidade.

O artigo 1º da aludida lei assim preceituava:

Art. 1º - A única exceção feita à plenitude do direito de propriedade conforme a Constituição do Império, Tít. 8.º, art. 179, § 22, terá lugar quando o bem público exigir uso, ou emprego da propriedade do cidadão por necessidade nos casos seguintes [...]

Nessa senda, o instituto da desapropriação se consumou enquanto único meio de perda da propriedade privada em virtude da atuação Estatal quando demonstrada necessidade pública nos casos de: defesa do Estado, segurança pública, socorro público e salubridade pública.

Além destes, nesta carta restou assegurada também a intervenção do Estado no uso ou emprego propriedade do particular em casos de utilidade pública para atendimento de instituições de caridade, fundação de casas de instrução da mocidade, favorecimento da comodidade geral e promoção da decoração pública. Todavia, nestes casos, diferentemente dos anteriores, fazia-se necessária a verificação por ato do Poder Legislativo, nos termos do art. 2º do diploma legal:

Art. 2º - Terá lugar a mesma exceção, quando o bem público exigir o uso, ou emprego da propriedade do cidadão por utilidade previamente verificada por ato do Poder Legislativo, nos casos seguintes [...]

Como ensina Franco Sobrinho (1989, p. 255), nesta Carta fizeram-se presentes duas medidas legais explícitas que carregamos até hoje merecem respeito: a verificação, nos casos de necessidade, perante o juiz do domicílio do proprietário e com a audiência deste; e a verificação dos casos de utilidade pública pelo Legislativo.

Assim, “a necessidade constituía um determinante imperativo legal, conquanto a utilidade, apenas um pressuposto sujeito ao exame do Legislativo”, ao passo em que, “a distinção, de sentido social e jurídico, recomendava-se conforme os casos e, ainda agora, recomenda-se diante da graduação dos fatos motivantes” (FRANCO SOBRUNHO, 1989, p. 255).

4.2 A DESAPROPRIAÇÃO NA CARTA DE 1891

Considerando que o instituto da desapropriação, como dito anteriormente, pouco se modificou ao longo do tempo, na Carta Republicana de 1891 não se vislumbra muita diferença face à de 1824, limitando-se a determinar o limite da exceção constitucional, atribuindo ao estado o dever de assegurar o manutenção do conjunto de direitos da coletividade, obrigando-o à impor limitações à liberdade do indivíduo e à sua propriedade.

Para tanto, prescreveu-se em seu art. 72, § 17:

§ 17 – O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

As minas pertencem aos proprietários do solo, salva as limitações que forem estabelecidas por lei a bem da exploração deste ramo de indústria.

Além disso, a Carta Constitucional de 1891 trouxe também a feição “legal” do instituto, porquanto assegurou que nenhuma desapropriação seria cabível sem lei que a determinasse, bem como, que nenhuma desapropriação produziria efeitos sem que antes tivesse sido julgada a necessidade ou a utilidade e, mormente, sem que antes o expropriado recebesse a justa indenização (FRANCO SOBRUNHO, 1989, p. 255).

O que restou estabelecido na carta em questão foi que a desapropriação, enquanto única exceção ao pleno direito de propriedade, só poderia ocorrer por necessidade ou utilidade pública legalmente verificada.

4.3 A DESAPROPRIAÇÃO NA CARTA DE 1934

Enquanto as cartas anteriores estabeleciam a desapropriação enquanto instituto jurídico hábil a intervir no direito de propriedade em prol da coletividade por necessidade ou utilidade pública, a Carta de 1934 inova a concepção do instituto para acrescer, além daqueles, o interesse social.

Nesse sentido, é o que dispõe o art. 113, 17, da aludida carta:

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 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.

Tal inovação acompanha o instituto da desapropriação até os dias de hoje e estabelece que “o direito de propriedade não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo”.

Além disso, nesta Carta manteve-se a dualidade necessidade e utilidade pública, estabeleceu-se a necessidade de suporte legal para determinar os casos expropriatórios permissíveis e, diferentemente do que anteriormente visto, consignou também que a indenização poderia se dar de forma ulterior nos casos de perigo iminente (FRANCO SOBRUNHO, 1989, p. 256).

A possibilidade de desapropriar o bem particular, com o pagamento posterior da indenização, nos casos de perigo eminente “como guerra ou comoção intestina”, se repetirá, com diferenças apenas nas palavras, nas próximas Constituições promulgadas, inclusive na Carta Magna de 1988.

4.4 A DESAPROPRIAÇÃO NA CARTA DE 1937

A despeito da Carta de 1934 ter permitido a indenização ulterior nos casos de necessidade, a Carta de 1937 houve por bem em determinar que a desapropriação por necessidade ou utilidade pública somente se daria mediante indenização prévia, ao passo em que, o conteúdo e limites da desapropriação deveriam ser regulados por lei.

Em seu artigo 122, 14, o diploma assim regulou:

“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. O seu conteúdo, e os seus limites serão definidos nas leis que lhes regularem o exercício.”

Tal determinação se manteve obscura após a promulgação face à inexistência de texto legislativo normativo, até que em 1941 instituiu-se o Decreto Lei n. 3.365, diploma legal que consolida o instituto da desapropriação no ordenamento jurídico brasileiro e que, com as devidas alterações, permanece até os dias hodiernos como diploma sistemático regente do processo de desapropriação por utilidade pública.

Apesar de reconhecer a importância do Decreto, Franco Sobrinho (1989, p. 257) destaca que o diploma abandonou a distinção entre necessidade e utilidade e acabou por “complexar os efeitos finalísticos diante da motivação e do conhecimento do fato em causa”.

4.5 A DESAPROPRIAÇÃO NA CARTA DE 1946

Apesar de posterior, a Carta de 1946 não revogou o Decreto Lei, que permaneceu em perfeita aplicação ao processo de desapropriação, enquanto assegurou em seu corpo o direito de propriedade bem como a desapropriação, que, assim como nas Cartas anteriores, deveria ser fundamentada, necessariamente, na necessidade, utilidade pública e interesse social.

Em seu artigo 141, § 16, assim estabeleceu:

Art. 141 – A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos:
§16 – É garantido o direito de propriedade, salvo caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro com exceção prevista no § 1º. do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade do particular, se assim o exigir o bem público, ficando todavia assegurado o direito à indenização ulterior.

Além disso, foi neste diploma legal que se estabeleceu que o pagamento da indenização, além de prévio e justo, deveria se dar em dinheiro, ressalvadas as devidas exceções.

A inovação presente na aludida Carta se opera na “ordem econômica e social”, que traz a necessidade de a propriedade atender ao “bem-estar social”, de sorte que incumbe ao Estado promover a justa distribuição de direitos e oportunidades.

Merece destaque aqui, que, diferentemente de Franco Sobrinho, Salles compreende que o “interesse social” se incluiu como pressuposto básico da desapropriação, ao lado da necessidade e utilidade pública, somente com o advento desta Carta.

4.6 A DESAPROPRIAÇÃO NA CARTA DE 1967

Mantendo quase o mesmo preceito contido no art. 141, § 16, da Carta de 1946, assim estabeleceu em seu art. 150, § 22:

Art. 150 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos:
§ 22 - É garantido o direito de propriedade, salvo 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, VI, §1º. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Ainda com esteio no “bem-estar social”, a Carta de 1967 houve por bem em harmonizar o Decreto Lei 3.365/1941 ao interesse social.

Mister lembrar, aqui, que o Decreto não traz em seu corpo a distinção entre utilidade e necessidade, ao tempo em que, não falava em interesse social, regulando o processo de desapropriação por utilidade pública, puramente.

Assim, dedicando-se ao “bem-estar social” advindo do interesse social e mantendo as orientações presentes no Decreto Lei, a Carta Constitucional de 1967 considerou a propriedade “como algo que é implícita a desapropriabilidade”, “visando problemas sociais e impondo soluções jurídicas de equilíbrio econômico”, consolidando finalidades assentadas em motivações definidas (FRANCO SOBRUNHO, 1989, p. 259).

4.7 A DESAPROPRIAÇÃO NA CARTA DE 1969

A carta de 1969, por sua vez, reconhece os imperativos da evolução econômica e social e, seguindo as premissas das demais Cartas anteriores, incorpora o Ato Institucional n. 9 de 1969, no qual se reforça a vinculação dos atos expropriatórios, qualificando-o enquanto ato de vontade condicionada, submetidos à finalidade e motivação específicas, em face de objeto certo.

Além disso, Salles (1980, p. 17) explica que o Ato Institucional n. 9 suprimiu a exigência da prevalência da indenização nos casos de desapropriação especificamente determinados na Constituição.

Refundindo praticamente toda a Constituição de 1967, a Carta de 1969 trata a desapropriação no seu art. 153, § 22, nos seguintes termos:

Art. 153 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos seguintes termos:

§ 22 - É assegurado o direito de propriedade, salvo caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvado o disposto no art. 161, facultando-se ao expropriado aceitar o pagamento em título da dívida pública, com cláusula de exata correção monetária. Em caso de perigo público iminente, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior.

Tais imperativos se estendem à Constituição de 1988 que muito pouco se distanciam das Cartas anteriores, limitando-se a harmonizar os preceitos já conhecidos ao novo interesse público existente (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 260).

4.8 A DESAPROPRIAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O que se observa da Constituição Federal de 1988 é que o instituto da desapropriação não perdeu seus atributos, adequando-se, sim, à realidade vigente, mas mantendo-se fiel aos pressupostos históricos no que tange o poder de expropriar.

Dessa forma, assim como nas demais cartas, a Constituição consagra a exceção ao direito de propriedade e traça diretrizes de motivação e finalidade, os limites do poder/direito de expropriar.

Para Franco Sobrinho (1989, p. 277), as novas disposições constitucionais advindas da Carta de 1988 só são aplicáveis em razão de finalidades preventas, enquanto todo o resto “decorre de ordem jurídica positiva, de regras e procedimentos administrativos, desde que as finalidades digam com o interesse público e esse interesse vincule-se às finalidades consentidas ou permitidas”.

Isto posto, o autor afirma que “as colocações normativas constitucionais pouco sofreram no decurso do tempo histórico” e, por isso, as normas contidas nas Cartas Constitucionais se comunicam em identidade de conceitos e propostas (FRANCO SOBRINHO, 1989, p. 280).

Apesar disso, destaca o autor que as premissas expropriatórias “aparecem claramente objetivadas e adjetivadas” na Carta de 1988, determinando o que motiva a desapropriação e condicionando-a às normas legais.

Pode-se dizer que sua inovação recai sobre a diversidade de finalidades enquadráveis em fatos que distinguem os propósitos expropriatórios, mas que se mantêm atinentes aos critérios de necessidade, utilidade pública e interesse social.

Assim como já se via das constituições anteriores, na Constituição de 1988 reconhece-se o direito à propriedade privadas, afirma-se que a lei disporá sobre o procedimento para desapropriação por utilidade pública ou interesse social, estabelece a obrigatoriedade da prévia e justa indenização em dinheiro, ressalvada em casos constitucionalmente previstos, subordina-se o direito de propriedade ao bem-estar social e determina que também os bens de produção são suscetíveis de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social.

Com efeito, a Carta Constitucional de 1988 prevê a desapropriação e legitima seu procedimento em conformidade com os modelos legais vigentes, informando os procedimentos cabíveis, mantendo as constantes tradicionais e reafirmando o interesse público.

Destarte, na Constituição de 1988, a problemática expropriatória não apresenta maiores complexidades doutrinárias e hermenêuticas, bastando apenas que haja motivação e finalidade constitucional nos atos expropriatórios, às quais está subordinada a intervenção na propriedade privada.

5 CONCLUSÃO

A propriedade, enquanto direito fundamental individual que não mais se considera absoluto, mas se conforma a função social, não pode prevalecer ao interesse social, necessidade ou utilidade pública. Dessa sorte, tem-se que a desapropriação é o instituto jurídico através do qual o Poder Público intervém na propriedade particular para os fins determinados pela Constituição.

Enquanto garantia constitucional, a propriedade só pode ser relativizada também por ordem magna e, por isso, o instituto da desapropriação é objeto das Cartas Constitucionais desde os idos do império até a atualidade.

Extraí-se das lições aqui apresentadas, que a Desapropriação se consumou como único meio de perda da propriedade pelo particular desde a Constituição do Império, em 1824, quando não se falava em interesse social, mas, em virtude da Lei de 09 de setembro de 1826, já determinada a necessidade de utilidade pública como pressupostos dos atos expropriatórios.

Todavia, em que pese os doutrinadores estudados diverjam acerca da atribuição do interesse social enquanto pressuposto da Desapropriação, esse autor prefere seguir o posicionamento de Salles, atribuindo como marco inicial dessa finalidade a Carta Constitucional de 1946.

O que se observa da análise histórica do instituto da Desapropriação é que pouco se modificou no seu tratamento ao longo dos anos, mesmo a promulgação de diversas Constituições, tendo como marcos diferenciadores apenas a instituição de limitações aos atos expropriatórios, além da determinação de novas finalidades específicas para fins de desapropriação, mantendo-se em harmonia em todas as cartas constitucionais estudadas, assim como na legislação pátria infraconstitucional ao longo da história.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. Malheiros Editores. São Paulo: 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: < www.planalto.gov.br/cf1988>. Acesso em: 11 mar. 2021.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm >. Acesso em 21 de março de 2021.

_____. **Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm >. Acesso em: 21 de março de 2021

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 24 de fevereiro de 1891**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm >. Acesso em 21 de março de 2021.

_____. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil e 16 de julho de 1934**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm >. Acesso em 20 de março de 2021.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 18 de setembro de 1946**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm >. Acesso em: 21 de março de 2021.

_____. **Constituição Política do Império do Brasil de 25 de março de 1824**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm >. Acesso em: 20 de março de 2021.

_____. **Decreto-Lei 3.365 de 21 de junho de 1941**. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 29 mar. 2021.

COIMBRA, Maria de Nazaré Costa Trigo. **O círculo da escrita**. O texto argumentativo e a consciência (meta) linguística no ensino secundário. 2012. 289 f. Tese (Doutorado em Educação) – Instituto da Educação. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias. Lisboa. 2012, p. 59

CRUZ, J. Oliveira e. – **Da desapropriação**. Rio de Janeiro, Max Limonad.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10ª ed. Salvador: 2016.

Desapropriação: doutrina e jurisprudência. Brasília. TRF-1ª Região, 2005.

DESCARTES, René. **Discurso do Método**. 3. ed., ver. e ampl. São Paulo: Martins Fontes, 2007, P.33-34.

DI PIETRO, Maria Sylvia. **Direito Administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. **Desapropriação**. São Paulo: Saraiva, 1989.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. 5 ed. São Paulo: Perspectiva, 1988, p. 46-48.

LEITE, Yará Muller. **Da Desapropriação**. 2ª Ed. São Paulo: Livraria Freitas Bastos S.A, 1967.

MICHAEL, Lothar e MORLOK, Martin. **Direitos Fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Due process of law e desapropriação indireta**. Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Brasília, v. 10, n. 4, outubro de 1998.

PIEROTH, Bodo; SCHLINK, Bernhard. **Direitos Fundamentais**. Tradução de Antônio Francisco de Souza e Antonio Franco. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

POPPER, Karl. **Lógica das Ciências Sociais**. 3. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2004, p.14-15, 28-29.

PRATA, Ana. **A tutela constitucional da autonomia privada**. Lisboa: Almedina, 2017.

SALLES, José Carlos de Moraes. **A desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência**. São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 1980.