



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

**NOVOS RUMOS DO DIREITO DE PROPRIEDADE:
PARA ENTENDER A QUESTÃO DA DESAPROPRIAÇÃO**

Paulo Ramon da Silva Solla

Aluno do Curso de Graduação em Direito na Universidade Salvador/BA

“Eu acredito. Mas acredito com uma firmeza e a segurança total de que se nós, profissionais do direito nos acumplicarmos com o discurso que está sendo proferido nesse país e que a Constituição de 88 incentivou, de que é possível justiça social e mudança social através do direito e através do Poder Judiciário, nós estaremos contribuindo negativamente, em termos de futuro deste país, e de um modo doloroso, porque nós estamos desmobilizando a resistência política do povo. Sabendo, entretanto, que através de nós, profissionais do direito e operadores do direito, não se faz justiça social.”¹

Resumo: Este artigo tem como objetivo um estudo crítico do instituto da desapropriação, analisando o instituto sob o ponto de vista de uma teoria crítica do direito, não se restringindo apenas à análise da dogmática, mas da realidade fática. Perquire seu objetivo, relacionando o procedimento expropriatório ao processo de repersonalização do Direito e aos contextos das sociedades modernas e seus sistemas auto-referencialmente dirigidos, a fim de estabelecer um posicionamento no que concerne à situação da desapropriação como violência contra o direito de propriedade, determinando a natureza deste procedimento, sem ignorar posições jurisprudenciais e doutrinários que gravitam sobre esta temática.

Palavras-chave: Desapropriação, Direito de Propriedade, Propriedade Privada, Função Social da Propriedade, Constitucionalização do Direito.

¹ Trecho da “Aula Magna” proferida pelo professor J.J. Calmon de Passos na Academia Brasileira de Direito Processual Civil (ABDCP). Disponível em vídeo em:



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

SUMÁRIO

1	Introdução.....	2
1.1	Noções Introdutórias.....	4
1.1.1	Estado Pós-Moderno: a dicotomia eu, nós	5
1.1.2	Da intervenção estatal na seara privada	6
1.1.3	Reflexos no direito subjetivo	8
2	Novos contornos do direito de propriedade: a função social da propriedade .	10
3	Para entender a desapropriação.	16
3.1	Esboço conceitual.	16
3.2	Revisando as classificações das espécies de desapropriação	18
3.2.1	Desapropriação pelo não-atendimento à função social.	20
3.2.2	Desapropriação de propriedade que cumpre uma função social.....	22
4	Conclusões.....	24
5	Bibliografia Citada e Consultada.....	26

1 Introdução

Indagar a questão da desapropriação é, ao mesmo tempo, adentrar um terreno de profundas influências da doutrina liberalista, na crença da propriedade como um direito absoluto e intangível pelo Estado na seara particular. Dessa maneira, se propor a enfrentar a questão da expropriação sob o ponto de vista de intervenção estatal no domínio particular é, antes de tudo, levar a cabo a missão de elucidar as nuances que se estabelecem na atualidade, sob a penumbra fronteira da esfera pública e privada.

Buscou-se neste trabalho, demonstrar a natureza do procedimento expropriatório, elucidando suas características de forma a, paulatinamente, situar conceitualmente o instituto, definindo a forma de sua ação na esfera individual.

<<<http://www.abdpc.org.br/abdpc/AcontecimentoseArquivos.asp>>>. Acesso em 14/08/2009.

Rua Ministro Godói, 969 - 2º Andar, Sala 201 - Perdizes - 05015-000 - São Paulo - SP

Tel.: (11) 3670-8131/3670-8221

Fax: (11) 3670-8548 – E-mail: revistadodireito@pucsp.br

Site da Faculdade: www.pucsp.br/direito - Revista: <http://revistas.pucsp.br/red>



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Inicialmente, buscou-se elucidar algumas temáticas que, embora não constituam o núcleo duro do fenômeno da intervenção estatal na seara privada, compõem a substância basilar desta tendência. Assim, estabeleceu-se a perspectiva do indivíduo enquanto membro da sociedade e indivíduo atomizado, colocando-a ao lado do fenômeno da intervenção do Estado na esfera do individual e as conseqüências dessa modernidade no conceito de direito subjetivo, tendo por pano de fundo uma análise histórica desse conceito e as mudanças operadas por essa tecnologia recepcionada na conceituação do direito subjetivo.

Preenchido o substrato teórico indispensável a uma reflexão crítica das mudanças concernentes aos direitos de propriedade, se apresentaram os novos contornos do direito de propriedade, visando demonstrar as transformações que então se operam com as mutações nos institutos que lhe servem de alicerce, bem como os corolários da funcionalização da propriedade a um escopo social. Isso, visando desaguar no instituto considerado como depositório maior da invasão do privado pelo público: a desapropriação.

Face ao citado instituto, esboçou-se um conceito baseado nas hodiernas concepções de direito subjetivo, os contornos dos direitos de propriedade e a funcionalização da propriedade a uma função social, seguindo a uma revisão da classificação das espécies de desapropriação, buscando encontrar um adequado critério para sua classificação.

Contudo, não se objetivou neste estudo uma análise pormenorizada do instituto da desapropriação, que poderia ser objeto de uma análise mais aprofundada, presa aos detalhes processuais. Cuidou-se sim, de uma elaboração crítica acerca do instituto, revelando as perspectivas por eles geradas em torno do debate autonomia privada e autonomia pública, tão em voga na atualidade.

Por isso mesmo, o capítulo final destina-se à indagação sobre a dicotomia Estado versus sociedade civil, fruto das doutrinas liberais, tentando esclarecer sobre a permanência deste debate nos dias atuais por meio do instituto da desapropriação.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Enfim, o escopo último deste estudo constitui-se sobre os alicerces da reconstrução das modernas concepções dos institutos do direito, projeto que a teoria crítica dos direitos não pode ignorar, pois a construção de um direito que se faça diuturnamente em prol da comunidade é mesmo a construção de uma sociedade mais digna para cada um de seus membros; é a construção de um direito que não destoa da realidade, e por isso mesmo se mantém eficaz ao longo do tempo, pois percebe a disparidade que o tempo coloca em torno do que é e do que deve ser.

1.1 Noções Introdutórias

O Direito Moderno busca a todo custo uma fundamentação para si e para seus institutos. Nesta tarefa, rompe com a ideologia puramente patrimonialista, herdada das doutrinas liberais do Direito Natural, passando a elevar a pessoa a valor fundamental do Estado Democrático de Direito.

Nesta senda, a autonomia privada, os direitos subjetivos e a própria concepção de propriedade sofrem uma releitura, sendo impossível seu estudo sem referência aos Direitos Sociais e aos Direitos Humanos.

Hodiernamente, incabível falar de “propriedade”, e sim de “propriedades”, tendo em vista a diversificação de configurações adquiridas por este instituto, o qual não se restringe a apenas um, mas a diversos regimes.

Essas novas formas de que se reveste o direito de propriedade estão visceralmente ligadas ao conceito de “função social”. Tal instituto surge como um remédio estatal aos exageros no exercício ou do não-exercício do direito de propriedade por parte da iniciativa privada. Esta inovação revela uma ruptura com a ideologia liberalista, mas, simultaneamente, nega uma vinculação a um paradigma socialista, inserindo-se no bojo de um complexo processo de legitimação de sistemas “autopoiéticos” das sociedades modernas, que, embora não assumam uma configuração nacional socialista, refutam a já superada mão invisível do mercado, adotando modelos intermediários nos quais os limites entre o público e o privado parecem pouco delimitados, restando entre ambos a autonomia da vontade e a intervenção estatal.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Subsidiariamente introduzida a questão, cabe analisar a problemática da tensão entre sujeito singular e sociedade nos sistemas político-sociais pós-modernos, o que permitirá atingir o ponto da intervenção estatal no espectro privado e, por conseguinte, alcançar a questão foco deste trabalho: a desapropriação e sua relação com a interferência do Estado na propriedade privada.

1.1.1 Estado Pós-Moderno: a dicotomia eu, nós

As sociedades atuais atingiram grau de complexidade tão elevado que se tornou impossível a utilização das figuras de pensamento da sociedade centrada no Estado e da sociedade composta por indivíduos indistintamente.

Tais transformações ocorreram, pois a razão prática acabou sendo desvinculada de um mandamento moral, das formas de vida culturais e da atividade política, gerando a possibilidade de sua referência à felicidade e à autonomia privada. Assim, o sujeito privado se converte episodicamente em componente da sociedade, do Estado e do mundo (HABERMAS, 1997, p. 17-18).

Nesta senda, a ação dos sujeitos passa a ser direcionada à satisfação pessoal, ao sucesso particular de cada indivíduo atomizado da sociedade civil.

Com vistas a este processo, o Estado pós-moderno se transforma em gestor de interesses conflitantes, mediando a tensão interna estabelecida no seio da sociedade e dele próprio. Tal procedimento não ignora a necessidade do desenvolvimento econômico nacional e individual, funcionalizando a dinâmica do corpo sócio-político-econômico para um entendimento válido entre as esferas sociais.

Neste sentido, Habermas, in verbis:

O Estado é necessário como poder de organização, de sanção e de execução, porque os direitos têm que ser implantados, porque a comunidade de direito necessita de uma jurisdição organizada e de uma força para estabilizar a identidade, e porque a formação da vontade política cria programas que têm que ser implantados. (HABERMAS, 1997, p.117).

Com isso, o Estado passa a ser compreendido como uma expressão da vontade socialmente formada pelo poder comunicativo. Mas esta volição



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

PUC-SP

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

expressada coletivamente não é geral, representando parte majoritária de uma comunidade, e não sua totalidade. Assim sendo, até que ponto seria legítima a intervenção estatal no domínio privado, visando a implantação de um plano?

Parece claro que esta discussão não pode, nem poderá ser desvendada em sua totalidade neste trabalho, que tem por escopo a temática da desapropriação e os aspectos do processo que daí emerge.

Sendo o Estado a forma da vontade popular não-unânime, mas majoritária, sucederão, do conflito de interesses exposto, diversas questões envolvendo confrontos entre as vontades dos sujeitos individualizados e a sociedade civil por meio da vontade estatal, do plano governamental.

Salutar observar que, embora conflitantes, as aspirações da comunidade e dos indivíduos singulares constituem a própria gênese do governo, sua justificação. Afinal, qual o fundamento de uma estrutura de dominação, consenso e organização, num sistema onde a coordenação das ações sociais fluísse em perfeita ordem? A resposta é, notoriamente, nenhuma.

Enquanto ordem de interesses, normas e valores, o Estado surge para amenizar as reclamações sociais. Por isso, dizer que da regulamentação estatal emerge uma alteração entre interesses que geram a dicotomia “eu-nós”, é o mesmo que negar qualquer eficácia a esta instituição. Tal imbricamento é característico da própria convivência humana em sociedade e fundamenta a existência de um aparato governamental.

Assim, nota-se que, embora existente, a relação dicotômica entre os indivíduos em comunidade e os sujeitos singulares não emerge da regulamentação estatal, mas vem a ser contida por esta regulação, sofrendo, conseqüentemente, oposições e apoio. É mesmo o desnível entre estes dois elementos que levará à manutenção ou queda de um modelo vigente.

1.1.2 Da intervenção estatal na seara privada

Para a realização dos fins almejados pela coletividade, o Estado se estriba num plano, numa orientação que tem como resultado a consecução de algo



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

desejado. Sua validade não decorre, como se poderia presumir, do exercício legítimo do poder, mas de um segundo momento de consenso, no qual se buscará uma coordenação de ações que levem à construção de uma faticidade desejada pela maioria dos sujeitos do sistema social.

Porém, na implantação de seus desígnios, o poder público esbarra na autonomia da vontade, pois diversas são as situações em que o interesse representado pelos organismos estatais entra em conflito com a vontade particular, sustentada por razões fundamentadas, bem como também são as do governo.

A possibilidade de dominação e, portanto, imposição de seu desejo, será capaz de, num sistema que visa, antes de tudo, o entendimento, esmagar a atuação singular em nome do impulso coletivo? Obviamente, não.

Negar a possibilidade de um consenso, subjugando direitos subjetivos particulares, seria o mesmo que romper com o fundamento precípua da noção de Estado Democrático que se tem formado: a capacidade de entendimento entre os membros de um determinado corpo social por meio do poder comunicativo.

Em verdade, a violação estatal à seara privada depende de um consenso, que pode ocorrer prévia ou posteriormente ao ato do governo. Este consenso não se confunde com uma negociação, pois seus agentes buscam performativamente uma resposta, positiva ou negativa, que justifique a intromissão do Estado na seara privada, enquanto naquela resta silente o perquirir de uma fundamentação última em troca do sopesamento de resultados com a formação de um compromisso.

A prática da intervencionista não adquire, como se poderia presumir, validade imediata, oriunda da legitimidade do Estado. Ao revés, necessita de um entendimento que a fundamente, não implicando, todavia, na necessidade de um plebiscito a cada episódio de violação estatal a direito privado.

Visa-se um entrosamento que, racionalmente, fundamente o procedimento e, para isso, é preciso observar as razões inerentes à ação do particular, chegando a uma conclusão. Não à formação de um pacto, mas a uma decisão racionalmente fundamentada, comunicativamente proferida por uma autoridade.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Dessa distinção, Habermas, in verbis:

A prática do entendimento distingue-se da prática da negociação através de sua finalidade: num caso, a união é entendida como consenso, no outro como pacto. No primeiro se apela para a consideração de normas e valores; no segundo para a avaliação de situações de interesse. (HABERMAS, 1997, p. 178).

Tais observações permitem observar que, embora possa parecer arbitrária e infundada, a intervenção governamental no espectro privado, além de constituir condição para realização de fins socialmente estabelecidos, insere-se num procedimento que não poderá ignorar a realidade factual para adquirir sua validade.

Assim, o processo por meio do qual o Estado altera direitos e situações jurídicas, intervindo na seara privada, constitui, acima de tudo, um dialogar com o mundo da vida, que chega a uma resposta, uma compreensão-aplicação-interpretação da realidade, jamais podendo ser considerado despótico ou truculento.

Esclarecido este ponto, mister se faz analisar a questão dos reflexos desencadeados por estas considerações no patrimônio e no direito subjetivo.

1.1.3 Reflexos no direito subjetivo

Aceitar a perspectiva de um Estado capaz de intervir na seara de direitos subjetivos traz como corolário a necessidade de reconstrução da noção clássica dessa categoria de direitos. A tal tarefa, se dedicarão as modernas teorias democráticas, fundadas na ética pragmático-discursiva, visando conciliar a autonomia privada e pública aos direitos humanos e à soberania popular.

Tal procedimento de reconstrução é garantido pela análise histórico-conceitual deste instituto.

Para Savigny, a relação jurídica concede “o poder que compete à pessoa singular: uma região onde domina sua vontade e domina nosso consentimento” (HABERMAS, 1997, p. 116). Neste sentido, se acentua a capacidade de reconhecimento e coordenação entre os parceiros do direito.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Tomando, todavia, a concepção de Puchta, segundo a qual há no exercício do direito o reconhecimento da liberdade humana, de sujeitos que regulam a manifestação de sua vontade, os direitos subjetivos passam a ser considerados como direitos negativos, capazes de fundamentar pretensões limitadoras de intervenções ilícitas nos direitos naturais, isto é, a vida, a liberdade e, principalmente, a propriedade (HABERMAS, 1997, p. 116).

Esta concepção, no entanto, se estribava na autonomia moral da pessoa, que, ademais, fundamentava todo o sistema de direitos do idealismo e, com a ruptura dessa fundamentação jurídica, rui a interpretação idealista dos direitos subjetivos.

Embora não mais justificada por um naturalismo racionalista, mas pelo paradigma científico-positivista – e, por isso, do homem médio, da autonomia da vontade e do conflito indivíduo versus Estado - positivismo, a concepção de direitos subjetivos continuava, ainda que alterada em certa medida, baseada na dominação de um poder da vontade que a ordem jurídica legitimava pelo sistema de direitos positivos.

Não obstante as diversas tentativas de releitura empreendidas desde Savigny, a concepção de direito subjetivo que alcança o final do século XX em pouco ou em nada diferia da herdada do final do século XVIII. Inegável que já em Windscheid e Ihering via-se a tentativa de superação da conceituação jusnaturalista de direito subjetivo. Todavia, somente com o neopositivismo kelseniano há a ruptura definitiva com o conteúdo moral destes direitos, levando a uma retomada à dogmática oriunda de Savigny e liberando a pessoa natural em nome das ficções do sistema jurídico (Apud. HABERMAS, 1997, p. 118-119).

O liberalismo ortodoxo pós-Segunda Guerra revigora este solapamento moral do direito subjetivo, renovando a compreensão individualista, que apenas se reconfigura para o atendimento à ordem capitalista, levando a um direito privado fundamentado na proteção da liberdade individual e, neste aspecto, liberdade econômica, invocando a livre iniciativa como expediente.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Somente com Raiser tais princípios são corrigidos, reintroduzindo o conteúdo moral do direito privado, se limitando, todavia, a restringi-los pela liberdade de ação, para garantir a responsabilidade da pessoa na sociedade como um membro seu (Apud. HABERMAS, 1997, p.120).

Com isso, se abre a possibilidade de uma nova compreensão de direito subjetivo que não integra a perspectiva individualista, mas considera-o em relação à coordenação das ações dos sujeitos que colaboram entre si em sistemas jurídicos consensualmente legitimados. Este novo juízo, abandona a noção que considera os direitos subjetivos como a força que o ordenamento concede a sujeitos de direito entesados uns contra os outros, em detrimento de outro que apenas existe como colaboração de indivíduos reciprocamente conhecidos e conhecedores de seus papéis, imputáveis a todos os membros da sociedade, iguais em direitos e liberdades.

Nesta seara, os direitos objetivos e subjetivos emergem da mesma fonte: a atribuição recíproca dos sujeitos em seu enfoque performativo na sociedade. Somente esta compreensão é capaz de revelar a natureza do direito subjetivo como dominação política na doutrina positivista.

Assim, o que fundamenta a existência moderna da intervenção estatal sobre direitos subjetivos privados é a existência destes não mais como império soberano da autonomia da vontade, do poder-querer atribuído ao sujeito atomizado pelo ordenamento jurídico, mas como reconhecimento recíproco dos sujeitos no sistema mundo-circundante, atribuindo uns aos outros direitos e deveres reconhecidos no interior da coordenação de suas ações, do reconhecimento mútuo de uma intersubjetividade legitimada e legitimadora do ordenamento jurídico.

2 Novos contornos do direito de propriedade: a função social da propriedade

Tendo em vista as configurações adquiridas pelo direito subjetivo e mesmo a conformação assumida pelas modernas teorias do direito, o conceito de



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

propriedade, bem como sua garantia, não mais se enquadra como direito natural intangível, domínio irrestrito da autonomia da vontade. Em seu lugar, ascende o entendimento da propriedade como lócus do desenvolvimento social, instrumento mantenedor da dinâmica econômico-social. Tal mudança é de responsabilidade da função social, que causa uma reinterpretação conceitual a originar esta modernização.

O instituto da função social da propriedade vem romper com a visão individualista e liberal do direito de propriedade, assinalando a pujança adquirida pela repersonalização do direito privado.

Conforme leciona Savatier, esse procedimento se origina de um conjunto de deveres que se estendem entre vizinhos, em reação ao individualismo feudalista, impondo obrigações entre adjacentes (SAVATIER, 1945, p. 35-36).

Nas palavras do mestre francês, *in verbis*:

essa espécie de obrigação comporta em germe muitas outras, porque, desde essa época, tendo o mundo se tornado bem menor, constatou-se que todos os homens eram vizinhos uns dos outros. Isso explica, em parte, o alargamento das obrigações de proprietário em relação à vizinhança que abrange daí em diante todos os membros do corpo social. Assim, o direito de propriedade, ao invés de permanecer simplesmente um direito civil, entrou, cada vez mais, nas dependências do direito público. (SAVATIER, 1945, p. 35).

No período superveniente à Revolução Francesa de 1789, em reação aos ideais feudais, ressurgiu com força a idealização individualista da propriedade. Porém, o novo fôlego inicia seu declínio já na segunda metade do século XIX. É ilustrativo notar que, enquanto a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão apregoava a propriedade como um direito sagrado e inviolável, o Código de Napoleão, meia década depois, limitava seu exercício aos limites da lei e dos regulamentos (art. 544), passando a propriedade a conhecer limitações, estendendo-se ora mais larga, ora mais estritamente.

Na lição de Zanella Di Pietro (1989, p. 55), há “a tendência de condicionar, cada vez mais, o exercício do direito de propriedade ao bem-estar social. O princípio permanece, mas seu alcance alterou-se profundamente”. Por



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

PUC-SP

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

isso mesmo a idéia de funcionalização social deixa de ser mero acessório de releitura para adentrar ao próprio conceito de propriedade.

No que tange ao ordenamento jurídico brasileiro, apesar de ainda ausente de forma explícita, o princípio da função social da propriedade já inspirava a inclusão da modalidade de desapropriação por interesse social na Constituição Federal de 1946. Neste período, buscando justificar a referida inovação, o Senador Ferreira de Souza argumentava que “a propriedade tem uma função social, de modo que ou seu proprietário a explora e a mantém, dando-lhe utilidade, concorrendo para o bem-comum, ou ela não se justifica” (PIETRO, 1989, p. 56).

Ainda na Carta Constitucional de 1946, havia a previsão do princípio da justa distribuição da propriedade no art. 147, que teve acrescidos seis parágrafos pela Emenda Constitucional n. 10/1964. Mas, somente com o Estatuto da Terra, art. 2º, §1º, é que houve expressa referência à função social da propriedade, aludindo que esta “desempenha integralmente sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar do proprietário e dos trabalhadores que nela laboram, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem e os que cultivam”.

Com o advento da Constituição de 1967, a funcionalização da propriedade ao interesse social foi incluída como um dos princípios da ordem econômica e social, coexistindo ao lado da propriedade como um direito individual, disposto no art. 153 §2º e, muito embora estatuída, tendo aplicabilidade restrita à propriedade agrária.

Porém, em momento algum da história constitucional brasileira a função social da propriedade recebeu tão amplo tratamento quanto na atual Constituição. Isso se deve ao fato de que não existe ali apenas direito e garantia individual ou princípio de ordem social e econômica, mas a indicação de um necessário conteúdo mínimo, estabelecendo-se requisitos objetivos para atender a um escopo social.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

No concernente à propriedade rural, determina a Lei maior:

Art. 186 - 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.

No tocante à propriedade urbana, determinou o art. 182, § 2º, que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor”, restando, com isso, estabelecidos de forma objetiva, critérios para o atendimento da propriedade a uma finalidade social.

Embora já acolhida expressamente pela Constituição de 1988 e reconhecida há muito pela doutrina, a noção não fora pacífica, sofrendo – tanto por parte das elites agrárias e urbanas, quanto por setores da esquerda política – gravosas críticas, que a imputavam caráter de legitimadora da propriedade do grande capital, com o intuito de descredibilizar o instituto, tanto quanto de resistir às mudanças doutrinárias operadas na seara do direito moderno.

Nesta linha, referindo-se a contexto aplicável á realidade brasileira, pronunciava-se Ugo Natoli:

“L’affermazione della funzione sociale della proprietà viene, infatte, considerata da destra un grosso pericolo per i detentore Del privilegio econômico, Che potribero vedere malamente intaccato Il loro potere (...) La stessa affermazione viene d’altra parte attaccata da (una certa) sinistra, che la considera sostanzialmente mistificatoria, perché capace di nascondere agli ‘esclusi’ la vera essenza della situazione, coprendo la realtà on um velo puramente illusorio e concorrendo così a frenare ogni movimento verso um’effettiva evoluzione dei rapporti sociali in senso progressivo” (NATOLI, 193, p. 480).



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

De se notar na doutrina brasileira, a lição do insigne mestre baiano Orlando Gomes, para quem a função social, sendo uma concepção sociológica, difere-se de um conceito técnico-jurídico, ao ser adotado pelos regimes capitalistas, in verbis:

“profunda hipocrisia, pois ‘mais não serve do que para embelezar e esconder a substância da propriedade capitalística’. É que legitima o lucro ao configurar a atividade de um produtor de riqueza. (...) Seu conteúdo essencial permanece intangível, assim como seus componentes estruturais. A propriedade continua privada, isto é, exclusiva e transmissível livremente. Do fato de poder ser desapropriada com maior facilidade e de poder ser nacionalizada com maior desenvoltura não resulta que a sua substância se estaria deteriorando” (GOMES, 2001, p. 109).

Do risco apontado pela doutrina cautelosa, se imunizou o constituinte brasileiro, determinando objetivamente critérios mínimos para a aplicação do princípio, controlando o “exercício da situação subjetiva de propriedade, em um modelo que, embora bem sucedido, deixou de ser observado na legislação infra-constitucional mais recente”(TEPEDINO, 2005, p. 104- 105).

Afirmada jurisprudência, doutrinária, histórica e legalmente, a função social da propriedade deixa de ser encarada com uma orientação conflitante com o princípio da propriedade privada para haver como instituto complexo. Daí a afirmação de Tepedino (2005, p. 106) que “a propriedade é, ao menos neste sentido, função social, como todo instituto é o complexo que resulta de sua estrutura e de sua função”. Propriedade não é meramente o feixe de direitos e obrigações atribuídos ao possuidor da coisa para usá-la e dispor “de la manière plus absolute”, mas o título conferido ao proprietário em justificativa a fins socialmente pretendidos. A “função social (...) representa o próprio título de atribuição de poderes ao titular do domínio” (TEPEDINO, 2005, p. 107).

Do fato de a propriedade somente ser justificada por sua funcionalização social, não se chega, em absoluto, a função social como expropriação, sendo aquela critério de aplicabilidade desta. Neste sentido, afirma Perlingieri que:



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

“isto significa que a problemática da propriedade é sempre fundada nesta distinção: problema da conformação do estatuto do proprietário de um lado, problema da expropriação do outro. Não se podendo fazer coincidir estes dois conceitos sustentando que a conformação é igual à expropriação” (tradução nossa) (PERLINGIERI, 1982, p. 162).

Em resumo, a função social da propriedade pode ser considerada como fundamento objetivo, constitucionalmente definido, que estriba a existência de direitos reais conferidos ao possuidor do bem, sem o qual não mais se justificaria o título detido. Esta justificativa tem seu ponto de referência no estatuto do proprietário, que se conformará ou não a uma finalidade social. Seu efetivo controle se dá pelo poder judiciário. Assim, se referindo à função social de uma propriedade que restava em disputa entre 600 famílias e uma empresa que constava de débitos fiscais, decidiu o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

“Prevalência dos direitos fundamentais das 600 famílias acampadas em detrimento do direito puramente patrimonial de uma empresa.

Propriedade: garantia de agasalho, casa e refúgio do cidadão. Inobstante ser produtiva a área, não cumpre sua função social, circunstância esta demonstrada pelos débitos fiscais que a empresa proprietária tem perante a união.”²

Do exposto, conclui-se que a função social é mesmo a garantia do direito de proprietário e, por isso, a propriedade que cumpre seu escopo social recebe ampla proteção. Muito embora seja de lembrar que, não obstante cumprindo um intento determinado pelo detentor do domínio, a propriedade pode, como comprovado pelo trecho acima, não exercer uma função social. Esta conclusão se vincula perfeitamente com a visão de direito subjetivo aqui tomada, pois, sendo este o reconhecimento recíproco do estabelecimento de papéis sociais, seu exercício deve estar condicionado ao nexos interno de coordenação das ações, ou seja, os fins ilocucionários dos agentes. A função social cumpre exatamente

² BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Agravo de Instrumento nº 598.360.402 – São Luiz Gonzaga, julgado em 6 de outubro de 1998. Rel. Dês. Elba Aparecida Nicolli Bastos, trecho extraído da ementa oficial.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP
este papel: dotar de objetividade a verificação concreta do socialmente almejado no exercício da coordenação de ações dos sujeitos.

3 Para entender a desapropriação.

3.1 Esboço conceitual.

A intervenção estatal no âmbito privado, mais especificamente, na propriedade privada, de maior gravame é explicitada no instituto da desapropriação. Doutrinariamente, são inúmeros os conceitos dados ao procedimento, convergentes todos num mesmo ponto, cuja fundamentação precípua é a de uma violência estatal à propriedade privada, despojando determinado sujeito de um bem certo.

Nesse sentido, para Bandeira de Mello (2004, p. 758-759) a desapropriação é o procedimento pelo qual o Poder Público desapossa compulsoriamente o sujeito de um bem certo, adquirindo-o normalmente para si, fundado no interesse social, ordem ou utilidade pública.

Para Hely Lopes Meirelles (2008, p. 608-609), a desapropriação consiste na

“transferência compulsória da propriedade particular (ou pública de grau inferior para 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/88 art. 5º, XXIV), salvo as exceções constitucionais”.

Moreira Neto (2006, p. 379), tentando conceituar o instituto, define-o como o

“grau máximo de intervenção ordinatória e concreta do Estado na propriedade privada, que opera a transferência compulsória de um bem para o domínio público, de forma onerosa, permanente, não executória e de execução delegável, imposta discricionariamente pela declaração de existência de um motivo de interesse público legalmente suficiente”



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Cretella Júnior (2000, p. 274) conceitua a expropriação analisando, antes, o significado do vocábulo, cujo sentido seria de “desincorporação, perda, desagregação, perda da propriedade”. Segundo o autor, seria a mais expressiva forma do poder de polícia no âmbito do direito privado, sendo o “instrumento jurídico mediante o qual o Estado se apodera do bem privado”.

Todos estes douts, embora consigam definir os efeitos do ato desapropriatório, parecem conceituar o instituto no plano da eficácia, onde se produzem os efeitos dos atos jurídicos, consistindo, por isso, numa conceituação prática. Assim, muito embora permitam a identificação do que seja desapropriação na práxis, sua conceituação carece de releitura, pois, não mais consistindo a propriedade num direito natural absoluto e, por isso, intangível, mas no título conferido ao proprietário para o exercício de uma finalidade social, não há mais em se falar de transferência ou despojo compulsório de um bem particular.

Em verdade, consiste a expropriação na rescisão do título conferido ao proprietário particular, seja pelo não cumprimento de uma função social, seja pelo estabelecimento de metas por parte dos organismos estatais que demandem uma re-funcionalização da propriedade. Afinal, quando se alertou acima que a função social é o que legitima o título de propriedade, se quis mesmo apontar que, embora não se confundam, os temas da expropriação e o da funcionalização da propriedade ao interesse social estão visceralmente ligados. Dessa forma, só haverá propriedade privada quando o estatuto proprietário cumprir um escopo socialmente desejado.

Apregoar tal noção consiste em excluir a idéia de que a desapropriação tem caráter de violência à propriedade. Esta concepção ignora que, antes de agressão, a desapropriação é uma garantia do próprio direito de propriedade. Afinal, o que mais justificaria sua existência senão um objetivo socialmente desejado?

Perceber a desapropriação como mera arbitrariedade estatal, como uma ofensa à autonomia da vontade, é mesmo ressuscitar “o fetichismo da vontade individual, vultoso embaraço do direito civil do século XIX” (Apud.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Fonseca, 1939, p. 418), visão inconcebível nas sociedades complexas, nas quais as vontades (para usar a expressão habermasiana mais correta, fins ilocucionários) se entrelaçam no interior dos sistemas “autopoiéticos” e cujo diálogo constitui a única forma de alcance dos interesses individual e coletivo, afetados e reconhecidos reciprocamente.

Assim, nota-se que o motivo propulsor da expropriação é o não-atendimento a uma função social e que, longe de violência ao direito privado de propriedade, esta lhe constitui garantia e fundamento, pois, vale lembrar, tal instituto em muito já esteve ameaçado de extinção, como no Socialismo Soviético. Por isso mesmo, a desapropriação, longe de ser ameaça, representa um acréscimo ao aparato estatal para uma justa distribuição dos recursos e riquezas para possibilitar a realização da dignidade da pessoa humana, o bem de todos e o desenvolvimento social, fins capitais do Estado Democrático de Direito Brasileiro.

3.2 Revisando as classificações das espécies de desapropriação

A doutrina aponta diferentes espécies ou modalidades de desapropriação, classificando-as de acordo com o pagamento da indenização, se prévio e em espécie, ou em títulos da dívida pública (MELLO, 2004, p. 759); de acordo com sua motivação (como fez, aliás, o legislador constituinte) em por necessidade pública, interesse social e sancionatória (MOREIRA NETO, 2006, p. 381), ou de acordo com o decurso do procedimento legal em direta ou indireta (CRETELLA JÚNIOR, 2000, p. 275). Desta forma, necessário elucidar tais critérios de classificação, a fim de melhor proceder ao entendimento do tema.

Quando a Carta Constitucional proclama que

“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”,

Visa delimitar os casos de ocorrência da desapropriação. Acaba, todavia, por incidir numa múltipla redundância, pois em casos de necessidade ou



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

utilidade pública, bem como no concernente ao “interesse público” e aos outros casos de aplicação do instituto, parece haver um ponto em comum, que é a referência à função social da propriedade.

Ora, a propriedade, direito cujo exercício demanda a vinculação a um interesse social, tem como funções suprir necessidades públicas, direta ou indiretamente - daí que seja agora considerada como garantida constitucionalmente apenas a propriedade privada que atente a uma função social no estatuto proprietário consoante a demanda social (e, por isso, político-governamental)-; exercer uma utilidade pública, servindo à consecução de fins socialmente pretendidos e conter iminente perigo público. Dessa forma, não há de se falar numa classificação que tenha como critério distintivo o interesse público, utilidade ou necessidade pública, pois todos estes conceitos se referem ao atendimento da função social da propriedade.

Por esses motivos, se sustenta aqui que as previsões tanto do inciso XXIV do art. 5º, quanto dos art. 182, §4º, III e art. 243 todos da Lei Maior, constituem casos nos quais o que está em jogo é se a propriedade desempenha uma função social e, caso desempenhe, se esta é de maior relevância que os interesses expressos pelo Estado. Assim, enquanto obsta uma necessidade pública, a função social exercida de acordo com um interesse de menor valia para a comunidade deixa mesmo de cumprir uma finalidade social.

Outrossim, ao se identificar que a desapropriação pode ser classificada de forma a melhor albergar suas formas de ocorrência, de acordo com o cumprimento ou descumprimento de uma funcionalização social, chega-se à conclusão que as duas formas classificatórias que analisam o decurso do procedimento legal ou a forma como se efetua a indenização não se adéquam à necessidade de uma classificação que sistematize gêneros em que se encaixem as diversas hipóteses de expropriação. Veja-se, como exemplo, que existe a desapropriação da propriedade nociva (art. 243 da CF/88), cujo processo expropriatório desconhece qualquer tipo de indenização ao expropriado. Nesse



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

caso, não haveria possibilidade de inseri-la na classificação de Bandeira de Mello, pois esta toma em vista apenas a forma de efetuação da indenização.

Dessa forma, conclui-se que a forma mais adequada de classificar criteriosamente os atos desapropriatórios é aquela que toma em conta o atendimento ou o não atendimento da função social. Isto porque estes dois grupos são capazes de absorver todos os casos de incidência desse instituto jurídico.

3.2.1 Desapropriação pelo não-atendimento à função social.

No ordenamento jurídico brasileiro, muito embora estabelecidos critérios objetivos para a verificação da função social da propriedade, estes não encerram *numero clausus*. Salutar observar que ao determinar o art. 182, §3º da Lei Fundamental que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais da cidade expressas no plano diretor”, não criou uma regra restritiva, ou seja, *numero clausus*, ao contrário, dispôs em número aberto, aplicável em consonância com os fundamentos referentes tanto aos imóveis urbanos quanto aos rurais. Tal constatação advém da necessidade de observância da dignidade da pessoa humana, do princípio da solidariedade e da proteção devida ao hipossuficiente, afinal, observar meramente o Plano Diretor da Cidade na desapropriação significa observar muito mais questões econômicas que sociais.

Ora, o Plano Diretor do Desenvolvimento Urbano (PDDU), considera aspectos principalmente patrimoniais em detrimento a sociais, tomando em conta o crescimento da cidade, de tal forma que parece sua exclusividade na verificação do atendimento à função social da propriedade dos imóveis urbanos individualística e absurda. Na verdade, ao considerar aspectos muito mais econômicos – que nem sempre beneficiam a um grande contingente populacional – que sociais, eleva o desenvolvimento econômico e a própria propriedade acima da pessoa humana, posição inadmissível num Estado que tem como princípio norteador a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Com isso, chega-se ao entendimento de que existe uma complementariedade entre os critérios estabelecidos nos arts. 182, §3º e 186 da



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Constituição Federal de 1988, cujos enunciados, mesmo combinados não constituem *numero clausus*, podendo, por isso, ser complementadas pela atividade jurisprudencial.

Estabelecidas tais premissas, resta analisar em que casos não há o atendimento da função social. Para tal, indispensável diferir função social de estatuto proprietário. Enquanto este é a destinação dada pelo detentor do título conferido pelo ordenamento jurídico para usufruto da propriedade, aquela é o papel que deve ser desempenhado no exercício do direito de propriedade conferido a determinado sujeito, nesta atuação, o indivíduo deve cumprir, para atender uma função social, critérios objetivamente determinados pelo legislador constituinte.

Conforme estabelecido pela Constituição de 1988, a desapropriação pode ocorrer por utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social. Neste sentido, poder-se-ia argumentar, como grande parte da doutrina, que estas três espécies de desapropriação encerram os casos em que há o cumprimento da função social.

Assim argumenta Kiyoshi Harada (2006, p. 11-12), *in verbis*:

O inciso XXIV do art. 5º da CF refere-se à desapropriação de propriedade que cumpre sua função social e somente pode ocorrer por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social. Os casos de necessidade ou utilidade estão enumerados no Decreto-lei nº 3.365, de 21-6-1941 (...) As hipóteses de interesse social estão elencadas na Lei nº 4.132 de 10-12-1962.

Apesar de realmente estarem englobados na classificação referida, casos em que há o atendimento a uma função social, não são eles unanimidade. Isso, pois é necessário observar se há no usufruto do bem o atendimento dos critérios de: a) exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor; b) aproveitamento racional e adequado; c) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; d) observância das disposições que regulam as relações de trabalho e e) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e trabalhadores.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Em suma, de acordo com os critérios complementares e objetivamente estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, seriam passíveis de adequar-se à desapropriação por não cumprimento de uma finalidade social tanto os casos de utilidade, necessidade ou interesse social e a desapropriação de propriedade nociva. Neste último caso, por gerar perigo à coletividade, a categoria somente se enquadra como expropriação pelo não-atendimento de uma função social, nos demais se faz imprescindível a verificação dos critérios estabelecidos pelo legislador constituinte para observar a existência ou não do cumprimento da função social. Dado a não-vinculação a uma finalidade social, far-se-á a desapropriação mediante títulos da dívida pública, resgatáveis em até dez anos e assegurados o valor real da indenização, assim como os juros legais.

3.2.2 Desapropriação de propriedade que cumpre uma função social.

Estando circunscrita nos critérios estabelecidos para o atendimento de uma funcionalidade social, é garantido o direito do proprietário. Todavia, existem hipóteses nas quais a desapropriação poderá incidir sobre a propriedade que cumpra sua função social.

Nesses casos, ocorre que, confirmados os critérios estabelecidos pelo legislador constituinte, por necessidade ou utilidade pública, bem como pelo interesse social, o Poder Público recorre à desapropriação. Ressaltando-se, porém, que a declaração do cumprimento ou não de uma finalidade social somente se faz por meio da atividade jurisprudencial.

Vale dizer, não é mera arbitrariedade que se impõe ao particular por força estatal, porquanto não seja possível a limitação a direito ou garantia fundamental por parte do Estado ou de quem quer que seja. Isso, porque estes princípios, insculpidos no texto constitucional, são fundamentos do Estado Democrático de Direito, daí a inoldidável necessidade de abstenção de sua violação.

Contudo, se não há, por parte do Estado, discricionariedade para frustrar direito fundamental, de que forma atender aos interesses maiores da



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

sociedade com vistas à ruptura, à extinção do direito que é garantido àquele que em seu estatuto proprietário cumpre um escopo socialmente pretendido?

A resposta, é claro, não se afigura simples, apesar de se nos apresentar como propalada expressão na legalidade constitucional. Para encontrá-la, precisamos, primeiro, inquirir-nos acerca da substância do conflito. O que se encontra em jogo nestes casos?

Decerto, poderíamos, rapidamente, disparar que se contrapunham direito de propriedade e interesse social. Mas, dissimulado sob a peleja, encontramos um imbricamento daqueles mesmos princípios que a pouco passamos a analisar. Significa, então, que a forma de resolução deste mote não será outra senão a ponderação de interesses, haja vista a afronta direta ao texto constitucional que se estabeleceria se considerássemos a simples declaração de utilidade pública como produtora dos efeitos de extinção do direito de propriedade.

A desapropriação será resultado de processo de sopesamento de razões em que se inscrevam, por um lado, os motivos jurídicos, materiais e principiológicos que justifiquem a garantia do direito de propriedade e, por outro daquelas circunspectas à extinção desse direito, mediante o pagamento de justa e prévia indenização.

De recordar as palavras do insigne jurista Luis Roberto Barroso, *in verbis*:



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Tais possibilidades interpretativas podem decorrer, por exemplo, (i) da discricionariedade atribuída pela norma ao intérprete, (ii) da pluralidade de significados das palavras ou (iii) da existência de normas contrapostas, exigindo a ponderação de interesses à vista do caso concreto. Daí a constatação inafastável de que a aplicação do Direito não é apenas um ato de conhecimento – revelação do sentido de uma norma pré-existente –, mas também um ato de vontade – escolha de uma possibilidade dentre as diversas que se apresentam. O direito constitucional define a moldura dentro da qual o intérprete exercerá sua criatividade e seu senso de justiça, sem conceder-lhe, contudo, um mandato para voluntarismos de matizes variados. De fato, a Constituição institui um conjunto de normas que deverão orientar sua escolha entre as alternativas possíveis: princípios, fins públicos, programas de ação. (BARROSO, 2002, p. 02)

Desta forma, estando a disciplina da desapropriação apregoadada no próprio texto constitucional, não poderia dar-se com ela de forma diversa ao que vêm às demais normas e princípios constitucionais.

Daí que, inobstante venha a lei ou a doutrina a declarar que a declaração de utilidade pública tenha de per si o efeito de expropriar o bem, não se lhe pode interpretar em destoância à constituição, por isso mesmo, figura indispensável a ponderação na solução da lide.

Assim, ainda que corresponda aos casos enumerados no inciso XXIV do art. 5º da Constituição Federal de 1988, regulamentados pelo Decreto-lei 3.365/41 e pela Lei 4.132/62, não é possível, imediatamente, determinar se um caso de desapropriação se refere a propriedade cumpridora ou não de uma função social, posto que esta incumbência pertence ao Poder Judiciário, guardião da legalidade, da constituição.

4 Conclusões

A propriedade enquanto garantia individual só existe à medida que se justifica uma sua utilização para a consecução de fins socialmente pretendidos, para a geração de empregos e postos de trabalho no interior da dinâmica social, para a circulação de riquezas e o conseqüente estímulo à produção, que garante a



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

subsistência das pessoas em sociedade. Por isso, se concluiu que a propriedade não mais representa um instituto voltado à mera satisfação de desejos individuais, mas somente se justificará enquanto meio para a obtenção de um resultado pretendido pela comunidade, desempenhando assim, uma função social.

Esta mudança decorreu de profundas alterações na própria noção de direito subjetivo, que não mais implica no domínio do particular para usufruir e dispor de seus bens da maneira que lhe aprouver. Ao contrário, os direitos subjetivos passam a ser encarados como reconhecimento recíproco da ação dos indivíduos em sociedade, coordenando suas ações e levando em consideração o alter, eis que a noção de direito subjetivo subsiste sendo senão espaço soberano da autonomia da vontade, como lócus da coordenação das ações dos indivíduos em sociedade, cujo corolário principal é a atribuição de papéis, direitos e deveres.

Assim sendo, a propriedade funcionalizada não constituirá senão direito subjetivo regulado pelo reconhecimento recíproco dos indivíduos em sociedade; título de direito que somente se justifica pela destinação que é conferida ao bem. Assim, a funcionalidade imputada à propriedade pelo estatuto do proprietário não se confunde com função social, pois esta é a garantia de que o bem servirá a fins socialmente pretendidos, justificando a propriedade, enquanto aquele é mera disposição particular, colocando sob sua vontade o uso e gozo da coisa.

Sendo esta constatação verdadeira, salutar observar que a justificativa da intervenção estatal na propriedade privada não é a de uma violência arbitrária ao patrimônio individual, tampouco constitui a função social da propriedade mera formalidade justificadora da manutenção do sistema de vigente de injusta distribuição de bens. Em verdade, visto que somente a função social legitima a propriedade, esta será mesmo sua garantia. Não se pode atribuir ao instituto da desapropriação a natureza de agressão ao patrimônio privado, pois esta constitui mesmo uma garantia do proprietário em face de seu patrimônio. É a garantia individual de um procedimento administrativo-executivo que tem como finalidade precípua garantir a utilização dos bens em proveito da sociedade, sem, com isso, gerar ônus ao expropriado.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

Das diferentes modalidades de desapropriação, pôde-se constatar que na doutrina não há um critério bem delimitado capaz de classificá-las de forma a encaixar a todas num nos grupos que então se apontam. Assim, observou-se que, o critério que, com melhor precisão pôde dividir em classes as espécies de desapropriação foi aquele atinente ao atendimento ou não de uma função social, pois não se justificaria um critério classificatório que deixasse de fora espécies do instituto sob a desculpa que constituam elas mero confisco, como no caso da expropriação de glebas de terra cultoras de plantas psicotrópicas.

Desta forma, pudemos sustentar nosso entendimento de que a dicção sobre o atendimento ou não de uma função social dependerá do Judiciário prolatar sentença que Le declare cumprida a função perante a sociedade ou seu desatendimento.

Postos tais argumentos, verifica-se que a dicotomia Estado e sociedade civil inaugurada pelas doutrinas liberais não mais corresponde à realidade. O Estado, enquanto elemento da soberania popular somente existe pela sociedade, para administrar seus interesses expressos coletivamente por meio da coordenação da ação dos indivíduos em sociedade. Assim, não parece justificada a posição que coloca o ente estatal na contramão dos interesses sociais.

Enfim, conclui-se que, longe de mera discricionariedade, a desapropriação é instrumento da pacificação social, promovendo uma justa distribuição e emprego dos bens disponíveis aos indivíduos; garantindo a evolução paulatina para uma sociedade livre, justa e solidária, pois uma sociedade decente é aquela que não humilha seus indivíduos, legando a pequenos grupos grande patrimônio e à grande maioria da sociedade menos que o necessário á sua sobrevivência.

5 Bibliografia Citada e Consultada

ANDRADE, J.B.B. de. Aspectos constitucionais da desapropriação para fins de reforma agrária. Revista da Procuradoria Geral da República, Brasília, n. 4, p.113-121, 1993.

ARENDT ,Hannah. Sobre la violencia. Buenos Aires:Joaquin Mortiz,: 1970.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

ÁVILA, Humberto. Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

BARROSO, Luís Roberto. Constituição da República Federativa do Brasil: anotada. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

_____. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo Direito Constitucional brasileiro . Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3208>>. Acesso em: 01 out. 2009.

BON, Pierre. Direito de propriedade no Direito Constitucional francês. Tradução de Carlos Ari Sunfeld. Revista Trimestral de Direito Público, São Paulo, n. 10, p. 7-21, 1996.

CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes. Constituicao dirigente e vinculacao do legislador: contributo para a compreensao das normas constitucionais programaticas . Coimbra: Coimbra Editora, 1994.

_____. Direito constitucional e teoria da constituicao. 7 ed. Coimbra, PT: Almedina,.

CRETELLA JÚNIOR, José. Curso de direito administrativo. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. Curso de direito administrativo. 5. ed. Salvador: JusPODIVM, 2007.

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

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de direito administrativo. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FACHIN, Luiz Edson. A “Reconstitucionalização” do Direito Civil Brasileiro: Lei Nova e Velhos Problemas à Luz de Dez Desafios, Revista online Unibrasil, artigo nº 22. Disponível em:

<http://www.unibrasil.com.br/revista_on_line/artigo%2022.pdf>. Acesso em: 01 out. 2009.

_____. Estatuto jurídico do patrimônio mínimo. 2 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

_____. Teoria crítica do direito civil: à luz do novo Código civil brasileiro. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Faculdade de Direito

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

FONSECA, Tito Prates da. Direito administrativo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1939.

FRANCO SOBRINHO, Manoel de Oliveira. A desapropriação no Direito Comparado. RDA 112/1.

GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

HABERMAS, Jurgen. Direito e democracia : entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

HORTA, Raul Machado. Direito constitucional. 4. ed. Belo Horizonte, MG: Del Rey, 2003.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de direito administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

MAXIMILIANO, Carlos. Hermeneutica e aplicacao do direito. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1994.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 12 ed Sao Paulo: Malheiros, 2000.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral, parte especial. 14. ed Rio de Janeiro: Forense, 2005.

NATOLI, Ugo. Funzione sociale e finzionalizzazione della proprietà dell'impresa tra negazione e demistificazione. In: Studi per Ermanno Graziani. Pisa: Pacini Editore, 1973.

PASSOS, Calmon de. A Transferência da Propriedade para o Domínio do Expropriante no Curso da Ação de Desapropriação. Revista Brasileira de Direito Processual. Vol. 31 – 1.º Bim. de 1982, p. 63.

_____. A constitucionalização dos direitos sociais . Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 58, ago. 2002. Disponível em:

<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3197>>. Acesso em: 02 out. 2009.

PERLINGIERI, Pietro. Crisi dello stato sociale e contenuto minimo della proprietà – atti Del convegno Camerin. 27- 28 maggio 1982. Napoli: E.S.I. Napoli, 1982.



Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
Faculdade de Direito

PUC-SP

REVISTA ELETRÔNICA DA FACULDADE DE DIREITO DA PUC-SP

PIETRO, Zanella Di. A gestão jurídica do patrimônio imobilizável do poder público. São Paulo: Cadernos FUNDAP, ano 9, nº 17, dez./1989, p. 55-66.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. Princípios constitucionais da Administração Pública. Belo Horizonte : Del Rey, 1994.

SALLES, José Carlos de Moraes. A Desapropriação à luz da doutrina e da jurisprudência. 4.^a ed. rev., atual. e amp. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

SAVATIER, René. Du droit civil au droit public. Paris: Librairie general de droit et jurisprudence, 1945.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense, 919 p.

_____. Hermenêutica jurídica e(m) crise: uma exploração hermenêutica da construção do direito. 6. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. Função Social da Propriedade. Temas de Direito Urbanístico, 1, São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 1-22, 1987.

_____. Desapropriação. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

TEPEDINO, Gustavo. SCHREIBER, Anderson. A garantia da propriedade no direito brasileiro. Campos: Revista da Faculdade de Direito de Campos, ano VI, nº 6, jun./2005, p. 101-118.

VELLOSO, C. M. da S. Desapropriação para fins de reforma agrária: apontamentos. Revista de Direito Público. São Paulo, n. 34, abr./jun. 1975.