



## **DESAPROPRIAÇÃO: UMA ABORDAGEM HISTÓRICA DA INTERVENÇÃO DO ESTADO NA PROPRIEDADE PRIVADA**

LARISSA FARIA DE SOUZA

Mestranda em Direito da Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Bolsista da CAPES. Gerente do Departamento Contencioso da Procuradoria do Município de Pouso Alegre. Advogada.

DEMÉTRIUS AMARAL BELTRÃO

Professor Titular da Faculdade de Direito do Sul de Minas - FDSM. Doutor e Mestre em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Direito Público da Pontifícia Universidade Católica de Poços de Caldas - PUC/MG. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Tributário - IBET. Procurador-Geral do Município de Pouso Alegre - MG. Advogado.

*Resumo:* O presente artigo tem por objetivo geral fazer uma análise da desapropriação como intervenção máxima do Estado na propriedade privada. Nesse contexto será realizada uma abordagem histórica acerca da propriedade a fim de se demonstrar a evolução do pensamento humano e do Direito com relação ao instituto. Na sequência apresentar-se-á como o direito à propriedade foi introduzido ao ordenamento jurídico brasileiro a partir de um apontamento histórico constitucional. Com vistas a compreender a intervenção do Estado frente ao direito de propriedade tratar-se-á da função social da propriedade bem como do poder de polícia como instrumento de atuação estatal e, por fim, analisar-se-á o instituto da desapropriação. A partir do método analítico e da pesquisa bibliográfica, tenciona-se problematizar o instituto da desapropriação em contraposição ao direito de propriedade, no contexto de um Estado Social e Democrático de Direito, possibilitando aos entes públicos atuarem de modo a preterir o direito de propriedade em razão do interesse social.

*Palavras-chave:* Propriedade privada; Função Social da Propriedade; Intervenção do Estado na Propriedade Privada; Desapropriação.

*Abstract:* The general objective of this article is to analyze expropriation as a maximum State intervention in private property. In this context, a historical approach to property will be made

in order to demonstrate the evolution of human thought and Law regarding the institute. Next, it will be presented how the right to property was introduced into the Brazilian legal system, from a constitutional historical point of view. In order to understand the intervention of the State in relation to the right to property, the social function of property will be dealt with, as well as the police power as an instrument of state action and, finally, the institute of expropriation will be analyzed. Based on the analytical method and bibliographical research, we intend to problematize the institute of expropriation as opposed to the right to property in the context of a Social and Democratic State of Law, allowing public entities to act in such a way as to exclude the right to property for reasons of social interest.

*Keywords:* Private Property; Social Function of Property; Intervention of the State in the Private Property; Expropriation.

### *Introdução*

A necessidade de possuir coisas acompanha a história humana e sua evolução; a busca por conquistar bens e posteriormente vê-los serem transmitidos àqueles que os herdem por direito é a vontade da grande maioria das pessoas. Dentre os bens aos quais se almejam, a propriedade privada, aqui representada por uma porção de terra, ficou-se símbolo de poder, atrelada à necessidade do homem de se fixar em determinado lugar. Velando por sua proteção e do grupo ao qual pertence, surge a percepção de expor aos demais que aquele território o pertence, a princípio, mediante o uso da força e posteriormente, em caráter contratual, efetivando-se, assim, o traço absoluto do direito de propriedade.

Ocorre que a concentração desigual de bens e de propriedades nas mãos de uma parcela reduzida da população, fez com que o Estado se visse na obrigação de garantir uma melhor distribuição do patrimônio. Contudo, o Estado põe-se em uma situação complexa, a partir do momento em que tem de prezar pelo coletivo sem, no entanto, deixar de garantir aos homens direitos que lhes são inerentes, como o direito de propriedade.

São pensamentos de cunho social que fazem com que o caráter absoluto do direito de propriedade se mitigue e, por sua vez, os mais variados textos constitucionais passam a adotá-los, como medida de interesse público e igualdade. E ainda hoje o adotam, de forma que, para compreensão de sua aplicação às questões fáticas implica-nos a necessidade de uma

análise evolutiva do instituto, no intuito de melhor sopesá-lo quando em confronto com os demais direitos fundamentais.

Inescusável que o direito positivado se veja aplicado ao mundo dos fatos; para tanto nos cabe compreender como o Estado atingirá seus propósitos de supremacia do interesse público e quais institutos forneceram amparo a tal realização.

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar a intervenção do Estado na propriedade privada, enfatizando a utilização do instituto da desapropriação. Para tanto, nos estreitos limites desse trabalho, primeiramente será analisada a ideia de propriedade como direito inerente ao homem; num segundo momento, será abordado o caráter histórico da propriedade no direito brasileiro; em seguida, serão estudados a função social da propriedade na Constituição de 1988 e o poder de polícia como meio de intervenção do Estado. Por fim será apresentado o instituto da desapropriação como intervenção máxima do Estado na propriedade.

A realização dessa pesquisa justifica-se pela importância que é inerente aos estudos que versam sobre análises constitutivas de direitos considerados essenciais ao Estado Democrático de Direito e que demonstram a atuação estatal frente a eles. A partir do método analítico e da pesquisa bibliográfica, tenciona-se problematizar o instituto da desapropriação em contraposição ao direito de propriedade, no contexto de um Estado Social e Democrático de Direito.

### *1. A propriedade como direito inerente ao homem*

A propriedade pode ser vista como um dos institutos de maior influência nos ordenamentos jurídicos da sociedade contemporânea, sobretudo em nações, como o Brasil, em que não de ser consideradas as disparidades decorrentes das desigualdades sociais e econômicas, que imputam ainda mais relevância aos bens.

A própria ideia de propriedade surge da apropriação de um bem pelo sujeito que, no intuito de perpetuar seu poder sobre tal, expressa ao grupo que aquilo lhe pertence. Dessa forma, pode-se dizer que a propriedade nasce com o indivíduo, implícita e naturalmente, sendo vista como fenômeno-jurídico-social que está estritamente ligado a transição do homem nômade para o homem sedentário. Nas palavras de Rousseau: “o primeiro que, ao cercar um

terreno, teve a audácia de dizer isto é meu e encontrou gente bastante simples para acreditar nele foi o verdadeiro fundador da sociedade civil”<sup>1</sup>.

Uma breve análise do instituto corrobora a percepção de que a propriedade está ligada ao poder: aquele que detém o poder, comanda o grupo e os bens que dele fazem parte. Desde os primórdios da humanidade, bem como nas grandes civilizações como a Romana, por exemplo, o “direito de propriedade”, como espécie de garantia do indivíduo, é tido por absoluto<sup>2</sup>. Essa visão da propriedade como conquista e perpetuação de poder advindo de direitos fundamentais anteriores até mesmo a criação do Estado, sustentou-se pelo tempo, podendo ser observada com maior clareza na Idade Média, com as monarquias absolutistas<sup>3</sup> – constituindo-se premissa para a continuidade da divisão social, onde se identificava uma maior concentração de bens imobiliários nas mãos de uma pequena parcela de pessoas que, por esses e outros motivos, impunha suas vontades sobre os demais –, permanecendo até o advento do Iluminismo quando, fundamentado sobretudo nas correntes empíricas e racionalistas, fruto da visão Contratualista de Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau, inicia-se a concretude da positivação do Direito de Propriedade.

Para Hobbes, no estado de natureza os indivíduos apresentam uma ameaça a seus semelhantes, justamente por as diferenças entre eles não serem suficientemente consideráveis para que alguns deles possam reclamar benefícios que o outro não tem. Esse homem no Estado de natureza é igual a todos os outros, ainda que com diferenças pequenas, mas um não é superior ao outro, por isso a instabilidade, a insegurança e a ameaça constante de “guerra”. É esta ameaça e a expectativa em contê-la que sustentam o contrato social, por meio do qual os indivíduos depositam no Estado a esperança de superação da instabilidade. Os homens no estado de natureza eram sujeitos com direitos a todas as coisas, mas qual o sentido de se possuir se o estado de natureza coloca tais direitos em constantes ameaças. O homem renuncia o direito a todas as coisas para proteger a própria vida em razão do medo. E como consequência temos a esperança de ter uma vida mais longa<sup>4</sup>.

Se em Hobbes a propriedade é dada aos súditos pelo Estado, sob a perspectiva de Locke, há uma propriedade que é um direito natural do indivíduo e que não pode ser violado

---

<sup>1</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre, RS: L&MP, 2008, p. 80.

<sup>2</sup> GROSSI, Paolo. *La propiedad y las propiedades: un Análisis Histórico*. Madrid: Editorial Civitas, 1992, p. 31-32.

<sup>3</sup> O poderio do monarca se media à extensão de seu reino, propiciando invasões no intuito de conquistar novos territórios a fim de se fortalecer. Ao mesmo tempo em que a propriedade concedeu poder aos reis, foi a razão de sua derrocada.

<sup>4</sup> HOBBS, Thomas. *O leviatã*. Tradução Gabriela Lima Marques. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2020, p. 82-85.

pelo Estado. A propriedade antecede a sociedade e significa, em regra, ter sob seu comando bens móveis e imóveis. Com o advento da moeda, surge o comércio e uma nova forma de aquisição da propriedade, que além do trabalho, poderia ser adquirida pela compra, o que implica em distribuição desigual dos bens pelos homens, do que resulta a mudança de perspectiva da propriedade limitada, fundada no trabalho, para uma propriedade ilimitada fundada na moeda<sup>5</sup>.

No estado de natureza de Locke – ainda que pacífico – os indivíduos estavam sujeitos à violação da propriedade (bens, vida, liberdade). O contrato social leva os homens a um estado que preserva a propriedade tanto de perigos internos quanto externos, bem como protege a comunidade, uma vez que o objetivo dos homens era a preservação de sua propriedade. A garantia da segurança da propriedade é uma vantagem do contrato social. Sobre o direito de propriedade, há direito de disposição, mas, no que tange à classe burguesa, estabelece-se um limite forte da pretensão burguesa de autonomia, pois todas as terras serão governadas pelo soberano. O soberano, ainda, controla o mercado. A emergente classe burguesa que detinha o poder econômico fica à mercê das limitações do soberano, assim, dentre outros motivos que incitaram as revoluções liberais, mais uma vez a propriedade é vista como cerne.

Nota-se, portanto, quão importante o direito de propriedade se mostrou, sendo necessária sua positivação. Os movimentos revolucionários liberais que corroboraram a criação da Constituição Francesa de 1791 e da Constituição dos Estados Unidos de 1787, foram responsáveis pelo mito da lei, instrumento que passou a ser considerado o único a legitimar a limitação dos direitos dos homens. Não mais a vontade do soberano, mas a lei, expressão máxima da soberania popular. Assim a lei é colocada em patamar de dogma, cujo comando coercitivo atendia a necessidade da sociedade de se conter as extravagâncias do absolutismo.

O direito à propriedade passa a ser visto não apenas como direito natural, inerente ao homem, mas como digno de proteção legal, havendo, portanto, a manutenção da ideia de proteção à propriedade, todavia, essa proteção limitava-se à ideia de segurança a que o Estado deveria garantir aos sujeitos. As decisões acerca do bem eram únicas e exclusivas do proprietário, ao Estado não cabia intervir. Ocorre que por vezes o caráter absoluto do direito de propriedade se viu contestado<sup>6</sup>, sobretudo quando do inegável conflito entre os modelos

---

<sup>5</sup>LOCKE, John. *O segundo tratado sobre o governo civil*. Tradução Marceley de Marco Dantas. São Paulo: Edipro, 2014, p. 42-50.

<sup>6</sup>SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 117.

econômicos capitalista e socialista. Todavia, sua relevância jamais deixou de ser reconhecida, seja a nível constitucional e até mesmo universal, ainda que com o surgimento de novos direitos fundamentais.

## *2. O caráter histórico da propriedade no direito brasileiro*

Como visto, com o advento do constitucionalismo, atrelado as revoluções liberais, o direito de propriedade passa a estar distante das influências do Estado, ou seja, emerge como fruto do arbítrio do indivíduo, cabendo ao Estado, apenas, garantir-lhe manutenção e segurança. Sob essa perspectiva liberal cria-se uma série de direitos que não são postos em prática e à medida que se tem um volume de frustração, a validade do modelo é posta em xeque, as diferenças se pronunciam, os atritos se intensificam, temos então uma crise. A crise da modernidade está intimamente ligada aos ideais que a propuseram como necessária. Liberdade, Igualdade e fraternidade, tudo aparentemente é perfeito, mas a realidade a qual se desenvolveu esse pensamento internaliza uma visão de que essa liberdade não poderia se dar a todo custo, que falar em igualdade por si só não poria fim a desigualdade e que a fraternidade sequer saiu do mundo das ideias.

Essa frustração é advento do que chamamos direitos de cunho social, passa-se a enxergar a propriedade com novos contornos, de modo que sua constitucionalização apresenta, para além da feição de direito, características de obrigação, não só do Estado, como também do próprio indivíduo. Uma visão pautada nas teorias político-sociais, que se mostravam atentas as desigualdades que revestiam a sociedade. O caráter absoluto da propriedade foi afetado e tais ideais de cunho social e de interesse público fizeram com que o principal traço do instituto sofresse influências tamanhas a ponto ser necessária a atuação estatal.

A visão individualista do direito de propriedade é confrontada à medida que o direito sobre tal evolui e historicamente deixa de ser observado como sagrado e sim como instituto jurídico concreto e inserido na dinâmica histórico-social<sup>7</sup>. Desconstrói-se o caráter absoluto do direito de propriedade em detrimento de um fim; Louis Josserand a isso chamou direito-função, ou seja, direitos subjetivos que ultrapassam a característica de absolutos, de

---

<sup>7</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 117.

modo que se vejam em exercício de acordo com a vontade do titular, contudo amparados pelo plano da função a qual correspondem<sup>8</sup>.

Para Léon Duguit, a propriedade não poderia ser vista, unicamente, como direito subjetivo do proprietário e sim, por sua função social. Assim, a gestão dos bens haveria de prezar pelo rendimento, mas, sobretudo, pelo interesse coletivo, no intuito de que seus direitos só se veriam protegidos à medida que cuidasse do bem e o cultivasse; o contrário legitimaria a intromissão estatal como aparato à construção de uma sociedade que priorize o interesse público<sup>9</sup>.

Esse pensamento foi absorvido pelos Estados, assim como o brasileiro, de modo que as Constituições brasileiras, até então, trouxeram noções que se relacionavam a tais ideias, ainda que de maneira sucinta, à medida que atribuíam ao direito de propriedade a função social. Gilberto Bercovici, por exemplo, assume que a colonização do território brasileiro historicamente originou a necessidade de intervenção estatal a fim de se concretizar o ideal de distribuição igualitária de terras e utilização efetiva do solo<sup>10</sup>.

O contexto histórico da distribuição de terras no Brasil inicia-se com a instituição das Capitâneas Hereditárias, mas tal distribuição mostrava-se meramente formal, haja vista que, em momento algum, a propriedade deixa de ser da Coroa, ou seja, aos donatários era apenas cedido o direito de utilizar o bem. Uma visão semelhante ao regime das sesmarias que posteriormente foi instituído no território, cujo principal objetivo era acabar com a ociosidade da terra. Em suma, a Coroa doava porções de terra e o receptor via-se condicionado, aquele que não cultivasse suas terras as perdia, em nome do interesse coletivo do Reino<sup>11</sup>.

Tais medidas não surtiram o efeito pretendido, mas sim propriedades sem real utilização, levando a Coroa à implantação da Carta Régia de 1695 que obrigava o receptor de terra ao pagamento de foros quando não as cultivasse, novamente, propiciando a geração de latifúndios por vezes irregulares. A situação caótica faz eclodir ideal proposto por José Bonifácio de retomada das terras não cultivadas na massa de bens nacionais, de modo que terrenos improdutivos voltariam as mãos do Império e seriam em regra vendidos, ou doados

---

<sup>8</sup> RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil: direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 1979, p. 88.

<sup>9</sup> FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004, p. 70.

<sup>10</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 117-129.

<sup>11</sup> FALCÃO, Edgar de Cerqueira. *Obras Científicas Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrade e Silva*. São Paulo: Editora Gráfica RT, 1965, p. 58.

em pequenas porções a índios, mulatos e negros forros em favorecimento da colonização, todavia suas ideias não foram aplicadas<sup>12</sup>.

Nota-se que a ideia de utilização efetiva da propriedade não é algo novo na história brasileira. Ocorre que a preocupação antes demonstrada era única e exclusivamente econômica, as terras brasileiras necessitavam ser devidamente colonizadas e, para tanto, a Coroa se via na obrigação de intervir nos casos em que os recebedores não as cultivassem, atrasando assim o crescimento econômico da Colônia e tornando o território alvo de invasões. A Constituição de 1824, ainda que confirmadora do cunho absolutista da propriedade, deu os primeiros passos ao que posteriormente chamaríamos de função social da propriedade. Quando menciona a possibilidade de o Poder Público exigir do particular a propriedade em razão do que chamou de bem público, demonstra de forma sutil os primeiros vieses do que hoje chamamos desapropriação, demonstrando que a propriedade não era intocável.

É na Constituição de 1934, no entanto, que o ideal de liberdade total do direito de propriedade se desvela. Dado o advento do que chamamos Estado Social, fundado em ideais oriundos da Constituição de Weimar (1919) e da Constituição Mexicana (1917), que mitigavam a propriedade ao interesse coletivo, de modo que aquele não se sobreporia a este, inaugura-se entre nós a mudança de concepção de propriedade. O art. 113, nº 17 da Constituição de 1934, tinha a seguinte redação:

Art 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

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 ou utilidade 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<sup>13</sup>

A ideia de desapropriação positiva-se de fato com a edição do Decreto-lei nº 3.365/1941 (Lei Geral da Desapropriação), pautada no interesse público decorrente de necessidade ou utilidade da propriedade privada em detrimento do bem público, amparada pela Constituição de 1937 que limitou o direito de propriedade a termos legais. Posteriormente, já sob a vigência da Constituição de 1946, foi editada a Lei nº 4.132/1962, que especifica os casos de desapropriação por interesse social. Foi durante o período militar

<sup>12</sup> FALCÃO, Edgar de Cerqueira. *Obras Científicas Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva*. São Paulo: Editora Gráfica RT, 1965, p. 58.

<sup>13</sup> BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 11 jun. 2020.

que se viu fortificada a ideia de distribuição igualitária da propriedade com o chamado Estatuto da Terra (Lei nº 4.504/1964), instrumento que regulamentava direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para fins de execução da reforma agrária e promoção da política agrícola e que consagrou o ideal de função social da Propriedade.

É com a Constituição da República de 1988, todavia, que a função social da propriedade se consolida. Muito além da concepção de propriedade como garantia inviolável, a Constituição de 1988 trata a função social como questão essencial à propriedade em si, como se a existência desta estivesse intrinsecamente ligada aquela, submetendo assim interesses coletivos aos individuais. Quando se fala em propriedade, automaticamente relacionamos a sua função social e por essa razão, muitas das vezes de forma mecânica, deixamos de atribuir um conceito a tal. A função social, como dito, torna-se fundamento da propriedade, dizendo respeito a seu conteúdo.

### *3. A função social da propriedade na Constituição de 1988*

A função social da propriedade recebe tamanha importância que sagrou-se em princípio (art. 5º, inciso XXIII, CF) cuja aplicabilidade se conota elástica e por vezes encontra-se dificuldade de ser conceituada. Ainda assim, podemos nos reportar a conceitos como o trazido por José Afonso da Silva para quem a “função social se manifesta na própria configuração estrutural do direito de propriedade, pondo-se concretamente como elemento qualificante na predeterminação dos modos de aquisição, gozo e utilização dos bens”<sup>14</sup>. O autor elucida que a função social se sobrepõe ao interesse individual, característico da propriedade, de modo a modificar a natureza do direito sem, no entanto, invalidar sua existência, garantindo sempre a justa indenização, como assegura a norma. No mesmo sentido o entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, para quem “a propriedade ainda está claramente configurada como um direito que deve cumprir uma função social e não como sendo pura e simplesmente uma função social”<sup>15</sup>.

Todavia, muito embora a função social da propriedade tenha recebido tal conotação principiológica, as normas civis que tratam do instituto não se modificaram, mantendo o viés liberal, ainda que seu substrato tenha se modificado. Segundo Gilberto Bercovici a propriedade teve um rico desenvolvimento em um tempo relativamente curto,

---

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 121.

<sup>15</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*. São Paulo: Thomson Reuters/Livraria RT, v. 3, n. 8, p. 409-418, 2019. Disponível em: <<https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/161>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ocorrendo uma total mudança econômica e social sem que houvesse mudado consideravelmente sua definição jurídico-legislativa sob o ângulo do direito civil<sup>16</sup>. O autor menciona assim uma dupla possibilidade de evolução jurídica do instituto da propriedade, a primeira referente a norma civil positivada que quase não sofreu modificações, a segunda, concernente a função geral do instituto<sup>17</sup>.

A Constituição da República de 1988 abordou, todavia, a temática mencionando a função social dentre os princípios e objetivos fundamentais da República, previstos nos artigos 1º e 3º que determinam que a função social seja vinculada a proteção da dignidade da pessoa humana; ou no capítulo dos Direitos e Garantias Individuais, precisamente nos incisos XXII e XXIII do art. 5º da Constituição de 1988, de modo a garantir ao indivíduo o direito à propriedade, desde que esta atenda a sua função social<sup>18</sup>. Mas é sua menção dentre os princípios da Ordem Econômica, art. 170, incisos II e III da Constituição de 1988 – estabelecendo a vinculação da propriedade privada e sua função social à finalidade perseguida por tais princípios, de “assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social”<sup>19</sup> – que transforma o regime jurídico da propriedade, condicionando-a, como um todo, não apenas seu exercício, possibilitando ao legislador entender com os modos de aquisição em geral ou com certos tipos de propriedade, com seu uso, gozo e disponibilização. A função social constitui um princípio ordenador da propriedade privada e fundamento da atribuição desse direito, de seu reconhecimento e da sua garantia mesma, incidindo sobre o seu próprio conteúdo. Em outras palavras, a propriedade privada só se justifica enquanto cumpre a função social.

Noutro ponto, a Constituição de 1988 definiu quando a propriedade urbana cumpre a função social anteriormente definida como necessária, mais especificamente em seu art. 182, §2º: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor”. E ainda, no que concerne a propriedade rural:

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;

<sup>16</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 145.

<sup>17</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005. P. 146-147.

<sup>18</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 de junho de 2021.

<sup>19</sup> HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015, p. 8.

- 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<sup>20</sup>.

Frisa-se que o constituinte delimitou a função social da propriedade no que tange a propriedade rural e incumbiu aos municípios a competência para defini-la no que concerne a propriedade urbana, nos termos do seu plano diretor, flexibilizando-a, a fim de que se adeque às necessidades de cada municipalidade, tornando-a instrumento de política para o desenvolvimento local. Assim, o princípio da função social da propriedade limita o caráter absoluto da propriedade ainda que considere esta um direito, pressupondo que o direito à propriedade não sirva apenas ao proprietário, mas à sociedade como um todo. A função social da propriedade é mais do que uma limitação, trata-se, nas palavras de Gilberto Bercovici, “de uma concepção que consubstancia-se no fundamento, razão e justificação da propriedade” e por isso “passou a integrar o conceito de propriedade, justificando-a e legitimando-a”<sup>21</sup>.

#### *4. O poder de polícia e a limitação ao direito de propriedade*

Para dar concretude a valores, princípios e regras consagrados em normas constitucionais e legais, o Estado desenvolve uma pluralidade de funções, dentre elas o poder de polícia, que é a competência para disciplinar o exercício da autonomia privada, em benefício do interesse público. Definido no art. 78 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966)<sup>22</sup>, a atividade do poder de polícia conforma o exercício individual ou coletivo das liberdades para permitir a satisfação de necessidades alheias. De natureza não prestacional, diferentemente do que se pode pensar, o objetivo maior do Estado ao utilizar-se do poder de polícia não é satisfazer necessidades individuais, mas evitar que a fruição das liberdades e dos direitos privados produza lesões a direitos, interesses e bens alheios, públicos ou privados. Para tal se vale de modelos de conduta reputados como proibidos ou desejáveis, traduzindo-se

---

<sup>20</sup> BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 de junho de 2021.

<sup>21</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.147. Ainda segundo Gilberto Bercovici, “a função é o poder de dar a propriedade determinado destino, de vinculá-la a um objetivo. O qualificativo “social” indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário”.

<sup>22</sup> Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

tanto na repressão de condutas indesejáveis quanto no fomento daquelas reputadas como necessárias ou úteis aos valores perseguidos pela Nação<sup>23</sup>.

A disciplina do exercício da autonomia privada pode se traduzir não apenas em deveres de abstenção, mas também em deveres de atuação, através da edição de normas, gerais ou abstratas, específicas ou concretas, à medida que trata da imposição de comandos jurídicos. Seu objetivo é a realização das garantias fundamentais em um nível coletivo, pelo que, procura limitar direitos individuais ante a necessidade ocasionada pela convivência social. Propicia, portanto a coerção do indivíduo na esfera particular, inclusive mediante uso de força o que, aparentemente nos faz parecer contrário à liberdade garantida pela Constituição, todavia, se faz necessário compreender que ao utilizar-se do poder de polícia o Estado preza a concretização de direitos fundamentais de modo que não se liga a mera discricionariedade do administrador, mas sim a efetivação da democracia<sup>24</sup>.

Cuida mencionar que o poder de polícia está intrinsecamente ligado aos princípios da legalidade e proporcionalidade, a uma por sua natureza regulamentar, ou seja, sua aplicação se dá mediante a busca de tornar concretas as limitações impostas pela lei; a duas, pois o ato praticado pela administração que utilize do poder de polícia validar-se-á quando adequado, necessário e compatível aos ditames constitucionais. Adequado será quando entre o ato de limitação e o fim que o justifica existir causalidade lógica; necessário à medida que, dentre as demais possibilidades de se concretizar determinado fim, aquela demonstra ser a de menor potencial ofensivo; compatível aos valores constitucionais, de modo que não os ofendam ou suprimam.

No mesmo sentido, não se pode confundir o poder de polícia e o serviço público. Conforme elucida Marçal Justen Filho, o poder de polícia prescreve e não fornece prestações; ele limita as liberdades públicas, por meio de uma atuação estatal que reprime excessos no exercício da autonomia privada. Já o serviço público é uma atividade prestacional, tendente a facilitar o exercício dos direitos e liberdades dos cidadãos, por meio do fornecimento de utilidades necessárias diretamente à realização dos direitos fundamentais e a satisfação das necessidades individuais e coletivas<sup>25</sup>.

Todavia, ainda que se permita à Administração reprimir excessos, como mencionado anteriormente, não se trata de mera discricionariedade do administrador e do

---

<sup>23</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 573-574.

<sup>24</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 574.

<sup>25</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 579-580.

Executivo em si. Logicamente há discricionariedade no âmbito do poder de polícia, sobretudo quando salientamos a impossibilidade de se codificar toda e qualquer exemplificação de limitação à liberdade, o que subentende uma subsunção às normas pré-definidas, de modo que a ausência de previsão específica que regule a situação não impeça o exercício do poder, o que não justifica sua atuação infundada ou contrária a ditames do ordenamento, conforme o princípio da proporcionalidade.

Vê-se então que por meio do poder de polícia o Estado pode intervir no particular e limitar ações na busca de garantir direitos e coibir atos excessivos que prejudiquem a coletividade, o que não seria diferente no tocante à propriedade privada. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, considera-se intervenção do Estado na propriedade toda e qualquer atividade estatal que, amparada por lei, objetiva ajustá-la aos fatores exigidos pela função social que a condiciona. Ou seja, qualquer que seja a atividade praticada em desfavor da propriedade, que esteja em desacordo com a lei, quedar-se-á ilegal<sup>26</sup>.

A competência para legislar sobre matérias referidas ao direito de propriedade é da União Federal conforme art. 22, incisos I, II e III da Constituição de 1988, todavia, a competência torna-se comum aos Municípios, Estados, Distrito Federal e União a partir do momento em que se legisla sobre as restrições e condições ao uso da propriedade, como sempre, devendo estar em conformidade com o que preconiza a Constituição.

Neste sentido leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro: “as limitações são medidas de caráter geral e abstrato, previstas em lei, baseadas no poder geral de polícia, que impõem aos proprietários obrigações positivas ou negativas, sempre com intuito de condicionar o uso e gozo da propriedade ao bem-estar social”<sup>27</sup>. Há de se salientar que Hely Lopes Meirelles menciona ainda que essa intervenção está associada à soberania do Estado sobre pessoas e coisas com intuito de adequar o bem-estar social coletivo às atividades privadas<sup>28</sup>.

Trespasada a superfície da compreensão do modo como se dão as restrições do Estado à propriedade privada, cabe-nos mencionar suas modalidades, quais sejam: limitações administrativas, ocupação temporária, requisição administrativa, servidão administrativa, tombamento e a desapropriação. Segundo José dos Santos Carvalho Filho, essas modalidades podem ser agrupadas em duas formas básicas de intervenção, considerando a natureza e os efeitos desta em relação à propriedade: intervenção restritiva e intervenção supressiva. A primeira delas, configura-se à medida que o Estado restringe e condiciona o uso da

---

<sup>26</sup> CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de Direito Administrativo* 30. ed. – São Paulo: Atlas, 2016, p. 829.

<sup>27</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 22. ed. - São Paulo: Atlas, 2009, p. 510-513.

<sup>28</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 520.

propriedade, todavia não a toma para si, como por exemplo, as limitações administrativas, a ocupação temporária, a requisição administrativa, a servidão administrativa e o tombamento. Na segunda forma, o Estado, valendo-se de sua supremacia em relação aos indivíduos, transfere coercitivamente para si a propriedade de terceiro, conforme previsão legal e em virtude de interesse público. Nessa forma se enquadraria a desapropriação<sup>29</sup>.

##### *5. A intervenção máxima do estado na propriedade e sua perda mediante desapropriação.*

Das modalidades de intervenção do Estado na propriedade, a desapropriação tem um caráter de cunho mais invasivo à medida que o então proprietário perde o domínio sobre seu bem, que se transfere ao próprio ente público. Nítido, portanto, a radicalidade e complexidade do tema, sobretudo dado o binômio interesse público versus interesse privado. Nas palavras de Irene Patrícia Nohara a desapropriação seria o procedimento administrativo pelo qual o Poder Público visa alcançar a transferência compulsória da propriedade de outrem, para tal, fundando-se na declaração de utilidade pública ou interesse social e mediante pagamento de indenização<sup>30</sup>.

O fundamento da desapropriação está vinculado ao interesse público e sua natureza é de procedimento administrativo, ainda que possa vir a possuir viés judicial, isso porque o procedimento da desapropriação se dá em um primeiro momento com a declaração de interesse do poder público sobre o bem e, a partir daí, são adotadas providências com vistas à sua transferência. Todavia, estando o proprietário em desacordo com o valor ofertado o procedimento prolonga-se à fase judicial e se consubstancia na propositura de ação pelo Estado em desfavor do proprietário.

Ainda que falemos em supremacia do interesse público, para ser considerada legítima, frisam-se necessários os pressupostos acima mencionados da utilidade ou necessidade pública, ou do interesse social<sup>31</sup>. Utilidade e necessidade pública se distinguem na medida em que, na primeira, a transferência do bem se mostra conveniente e vantajosa à Administração e ao interesse coletivo, mas não constitui imperativo irremovível e, na segunda, quando a Administração se encontra diante de um problema inadiável e premente – como em decorrência de situações de emergência –, que não pode ser removido nem

---

<sup>29</sup> CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de Direito Administrativo* 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 833-834.

<sup>30</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 9. ed. São Paulo: Atlas. 2019, p. 844.

<sup>31</sup> O art. 5º, XXIV, da Constituição Federal, preceitua que: “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; [...]”.

procrastinado e para cuja solução é indispensável incorporar no domínio do Estado o bem particular<sup>32</sup>. Por sua vez, o interesse social reafirma o princípio da função social da propriedade ao passo que o objetivo do poder público se destina a solucionar os chamados problemas sociais, pela atenuação das desigualdades coletivas.

Outro fator importante ligado à desapropriação é a indenização – justa, prévia e em dinheiro – garantida pela Constituição de 1988 em decorrência da perda compulsória da propriedade, todavia esta característica deixa de ser requisito obrigatório, sobretudo quando a própria Constituição faz menção a casos em que o Estado não se vê obrigado a indenizar o proprietário em dinheiro. Assim, para compreendermos o afastamento do requisito da indenização em dinheiro, se faz necessário mencionar os tipos de desapropriação para a propriedade. O primeiro é a desapropriação comum, por utilidade ou necessidade pública, ou por interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXIV<sup>33</sup>, e 182, § 3º<sup>34</sup> da Constituição de 1988. Aqui, a propriedade a ser desapropriada cumpre sua função social, hipótese na qual pagar-se-á justa e prévia indenização em dinheiro; o segundo é a “desapropriação-sanção” da propriedade urbana, que pune o não cumprimento do art. 182, § 4º<sup>35</sup> – aqui a propriedade urbana não cumpre sua função social – cuja indenização é mediante títulos da dívida pública com emissão previamente autorizada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos. Finalmente, há a desapropriação para fins de reforma agrária, do art. 184<sup>36</sup>, também em decorrência do não cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 186<sup>37</sup>) e cuja

---

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p.514.

<sup>33</sup> Constituição Federal, art. 5º, 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

<sup>34</sup> Constituição Federal, art. 182, § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

<sup>35</sup> Constituição Federal, art. 182, § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: [...] III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

<sup>36</sup> Constituição Federal, art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei.

<sup>37</sup> Constituição Federal, 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.

indenização deve ser prévia, justa e em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão<sup>38</sup>.

Por fim, o objeto da desapropriação em regra geral pode ser qualquer bem móvel ou imóvel que possui valor patrimonial, característica tão ampla que permite sejam desapropriados direitos relativos ao capital de pessoas jurídicas, conforme Súmula 476 do Supremo Tribunal Federal. Todavia, existem exceções à regra nas quais verificamos impossibilidades jurídicas e materiais de desapropriação, a primeira em razão ao bem que a Constituição trate como insuscetível de desapropriação, por exemplo área particular situada em um determinado Estado tendo por sujeito ativo outro Estado; a segunda em razão a natureza do bem que os torna inviáveis de desapropriação, é o caso de moeda corrente, não se fala em desapropriação posto que a indenização dar-se-á na mesma espécie.

No que tange aos bens públicos, são suscetíveis de desapropriação desde que tenham por sujeito ativo uma pessoa federativa superior, ou seja, a União pode desapropriar bens dos Estados, que podem desapropriar bens dos Municípios. Os Municípios, todavia, não podem desapropriar bens de superiores ou de outros Municípios, ou ainda um Estado de outro Estado.

### *Conclusão*

A propriedade, tida por direito inerente ao ser humano, dimana com caráter absoluto que se perpetua e se positiva nas civilizações, inclusive no Brasil, onde as primeiras Constituições evidenciaram tal característica. A bem do coletivo o direito de propriedade se trasveste e aquilo que era tido por inegavelmente absoluto passa a ser abordado com vistas ao social, mitigando a ideia de se afetar única e exclusivamente pela vontade do proprietário, propondo à sociedade que mesmo lhe sendo garantido tal direito estaria acostado à uma função social que, se rejeitada, permitiria ao Estado atuação.

Sopese-se assim o privado em detrimento do público, possibilitando aos entes públicos que atuem de modo a preterir o direito de propriedade em razão do interesse social, à medida que se preze por uma sociedade democrática na qual garantias devem ser respeitadas, afastando, todavia, o ideal tradicionalista de possuir sem considerar o coletivo. A intervenção aparentemente se idealiza em limitações ao uso da propriedade, no entanto pode ser vista de forma radical, assentindo ao Estado, inclusive, transferir a si a propriedade de um bem, não

---

<sup>38</sup> BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005, p.162-163.

apenas em razão de sua vontade, mas de um bem maior sustentado pelo interesse público e devidamente justificado conforme previsão legal.

É preciso considerar que os paradoxos do direito administrativo – que resguardam os direitos individuais e salvagam os interesses públicos, garantem o direito de propriedade, mas prezam por sua função social – conduzem a um equilibrado e coerente procedimento expropriatório, que garante os direitos dos administrados, ao mesmo tempo que possibilita o exercício dos poderes públicos por parte da Administração.

O instituto da desapropriação, ainda que configure um ato interventivo do Estado na propriedade possuindo certo caráter invasivo e que afeta o caráter perpétuo da propriedade – à medida que o então proprietário tem seu domínio transferido ao próprio ente público – em verdade demonstra o equilíbrio necessário entre público e privado, com vistas a garantir a democracia conforme ditames constitucionais. Se cumpridos os requisitos legais à sua feitura, sobretudo considerando os requisitos de necessidade ou utilidade pública, ou interesse social, configuram-se atos em prol da coletividade e do bem comum.

Nota-se, portanto, uma evolução do Estado à medida que passou a prezar pelo social, desconstruindo ideais fixos e atuando na perquirição de igualdade e distribuição equânime de bens, sobretudo em realidades como a atual na qual, embora seja garantida a todos vida digna, não a vemos se efetivar.

### *Bibliografia*

BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: Uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL, *Constituição Política do Império do Brasil de 1824*. Disponível em: <[planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao24.htm](http://planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm)>. Acesso em: 11 de junho de 2021.

BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 11 de junho de 2021

BRASIL, *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1946*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em: 11 de junho de 2021.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm)>. Acesso em: 12 de junho de 2021.

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 de junho de 2021.

Brasil, *Lei nº 4.504 de 30 de novembro de 1964*. Dispõe sobre o Estatuto da Terra e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/14504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14504.htm)>. Acesso em 13 de junho de 2021.

CARVALHO FILHO, José Dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FALCÃO, Edgar de Cerqueira. *Obras Científicas Políticas e Sociais de José Bonifácio de Andrade e Silva*. São Paulo: Editora Gráfica RT, 1965.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1967.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2004.

GROSSI, Paolo. *La propiedad y las propiedades: um Análisis Histórico*. Madrid: Editorial Civitas, 1992.

HARADA, Kiyoshi. *Desapropriação*. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HOBBS, Thomas. *O leviatã*. Tradução Gabriela Lima Marques. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2020.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

LOCKE, John. *O segundo tratado sobre o governo civil*. Tradução Marceley de Marco Dantas. São Paulo: Edipro, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Novos aspectos da função social da propriedade. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura – RDAI*. São Paulo: Thomson Reuters/Livraria RT, v. 3, n. 8, p. 409-418, 2019. Disponível em: <<https://rdai.com.br/index.php/rdai/article/view/161>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito Administrativo*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

RODRIGUES, Sílvio. *Direito Civil: Direito das coisas*. São Paulo: Saraiva, 1979.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*. Tradução de Paulo Neves. Porto Alegre, RS: L&MP, 2008.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

TACITO, Caio. *Temas de direito público (estudos e pareceres)*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997

WEFFORT, Francisco. *Os clássicos da Política*. 12. ed. São Paulo: Ática, 1986.

Data da submissão: 18/07/2022

Data da aprovação: 18/07/2022